

2006: El año de la reforma de los Estatutos

MANUEL CARRASCO DURÁN
ESPERANZA GÓMEZ CORONA

1. AÑO ESTATUYENTE, AÑO CONSTITUYENTE¹

Si el lector tomara la crónica de Derecho Constitucional correspondiente al año 2004 e incluida en el número 3 de esta Revista, encontraría una referencia a las reformas constitucionales cuya realización anunció el actual Gobierno una vez celebradas las últimas elecciones generales. Curiosamente, sin embargo, la única reforma materialmente constitucional que se ha llevado a cabo en la actual legislatura, esto es, la reforma de los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas con el fin de alcanzar cotas de autogobierno superiores a las garantizadas a aquellas hasta el momento, no figura entre las anunciadas en aquella fecha.

El año 2006 viene marcado por ser aquel en el que la reforma de determinados Estatutos de Autonomía comenzada en el año anterior ha sido aprobada definitivamente, como es el caso de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, o ha recibido un impulso decisivo, como ocurre con el caso de Andalucía, y en el que estos procesos de reforma se han extendido a otras Comunidades Autónomas. En definitiva, el año 2006 ha sido el del impulso y generalización de los nuevos procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía.

Ciertamente, la reforma de los Estatutos de Autonomía no supone una reforma constitucional en el plano formal, pero sí lo es en el plano material, ya que se modifica un aspecto sustancial de la arquitectura básica de un Estado descentralizado, como es la articulación entre la entidad política central y las entidades políticas descentralizadas. Ello es tanto más evidente en el actual proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía, que, a diferencia de las reformas de Estatutos de Autonomía ocurridas en el año 1994 y en los años 1996 a 1999, ha sido impulsada por algunas de las Comunidades Autónomas (Cataluña, Andalucía) que alcanzaron las mayores cotas de autogobierno en los comienzos de la vigencia del Estado de las Autonomías y que tienen mayor peso político en el Estado. En efecto, mientras las reformas anteriores habían afectado a los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que, en los comienzos del Estado de las Autonomías,

¹ Los apartados 1, 2, 3 y 4 del presente trabajo han sido realizados por Manuel Carrasco Durán. Los apartados 5 y 6 fueron realizados por Esperanza Gómez Corona.

habían asumido un nivel menor de competencias y tenían como finalidad provocar una paulatina igualación de sus niveles de competencias con los de las Comunidades que, por distintas vías, asumieron en sus Estatutos desde el principio sus competencias en el marco del máximo nivel de autonomía permitido por la Constitución (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, más el caso especial de Navarra), las actuales reformas de los Estatutos de Autonomía pretenden aumentar el nivel máximo de competencias hasta el momento asumido por las Comunidades Autónomas, reforzar la identidad y el autogobierno de aquellas con nuevas garantías y cambiar la relación de aquellas con el Estado. Se trata, en fin, de reformas que consolidarán y aumentarán los caracteres federalizantes de la práctica del Estado de las Autonomías y que pueden tener una enorme repercusión en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Además, la actualidad constitucional del año 2006 registra como datos importantes, en cuanto a la reforma de la Constitución propuesta por el Gobierno, un camino que va desde la aprobación del Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución española en febrero hasta el abandono por parte del Gobierno de la idea de llevar a cabo la reforma en la presente legislatura en diciembre, así como la celebración de elecciones autonómicas en Cataluña y una labor legislativa sobre materias conectadas con la Constitución especialmente intensa.

En el presente trabajo se examinan todos los aspectos que se acaban de enunciar, a lo que se añade la referencia a algunas de las sentencias más importantes del Tribunal Constitucional producidas en 2006.

2. LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

En el año 2006 fueron aprobadas definitivamente la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y de Cataluña, quedó aprobada por las Cortes la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía y fueron aprobadas en las Asambleas legislativas de las Islas Baleares, Aragón, Canarias y Castilla y León y tramitadas parcialmente y con distinto grado de avance en las Cortes las reformas de los Estatutos de Autonomía de dichas Comunidades Autónomas.

2.1. La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana

El texto de la Proposición de Ley Orgánica de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana había sido aprobado por las Cortes Valencianas el 8 de julio de 2005. Se trataba de un texto que venía apoyado tanto por el Partido Popular, gobernante en dicha Comunidad Autónoma, como por el PSOE. Tras la tramitación de dicha Propuesta en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, en la que se produjo el ajuste

de algunas de sus previsiones, el que, a la postre, sería el texto definitivo de la reforma fue aprobado por el Congreso de los Diputados el 9 de febrero de 2006 con los votos favorables de PSOE, PP y CC y los votos negativos de los demás grupos de la Cámara, y por el Senado, sin cambios respecto a la versión adoptada por el Congreso, el 8 de marzo del mismo año. Finalmente, el BOE publicó el 11 de abril de 2006 la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1-7-1982, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que entró en vigor el mismo día de su publicación. Pese a su nombre, la norma citada contiene, en realidad, un nuevo Estatuto de Autonomía.

El nuevo Estatuto resultante de la reforma supone una actualización general del Estatuto anteriormente vigente y un incremento competencial para la Comunidad Autónoma, si bien dicho Estatuto no recoge los puntos más polémicos del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De hecho, el Estatuto valenciano podría entenderse, simultáneamente, como una reafirmación de la identidad propia de dicha Comunidad Autónoma frente al Estado y frente a la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuyas aspiraciones quedaban encarnadas en la ambiciosa Propuesta de Reforma de su Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento catalán el 30 de septiembre de 2005. Precisamente, algunas de las principales reticencias frente a la reforma valenciana provinieron de los partidos nacionalistas catalanes y se debieron, singularmente, a la reafirmación que el nuevo Estatuto hace del que denomina como "idioma valenciano" como idioma oficial de la Comunidad y lengua propia de ella, así como al rechazo a rebajar la barrera electoral necesaria para acceder a las Cortes Valencianas al tres por ciento, iniciativa esta última sostenida también por IU.

El punto más llamativo de la reforma valenciana es la denominada como "cláusula Camps", en virtud de la cual cualquier modificación de la legislación del Estado que suponga un incremento de las competencias de las Comunidades Autónomas será de aplicación a la Comunidad Valenciana, considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias (Disposición adicional 2ª EACV).

Además, la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ha previsto la convocatoria de un referéndum sobre las futuras reformas estatutarias, una vez que sean aprobadas por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica, si bien el referéndum podrá no convocarse en los casos en que la reforma sólo implique ampliación de competencias (art. 81 y Disposición transitoria 5ª EACV). Se trata de un referéndum no exigido por la Constitución, dado que la Comunidad Valenciana no accedió a la autonomía por la vía del artículo 151 de aquella.

La aprobación del Estatuto valenciano tuvo un relevante papel durante una parte de 2006 en el debate político nacional, dado que esta norma fue erigida por el principal partido de la oposición como modelo de reforma estatutaria conforme con la Constitución, en contraposición con la que planteaba la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por

el Parlamento de Cataluña. A pesar de todo, el artículo 17 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ha sido recurrido al Tribunal Constitucional por los Consejos de Gobierno de Castilla-La Mancha y de Aragón, debido a que reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.

2.2. La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: el *Estatut*

Más agitada ha sido la tramitación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En este caso, el texto de la Propuesta de Reforma había sido aprobado por el Parlamento de Cataluña el día 30 de septiembre de 2005. Sin embargo, a diferencia del consenso que había suscitado la Proposición de la Comunidad Valenciana, el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña contó con el voto favorable de los tres partidos que sostenían al gobierno del presidente Maragall, esto es, Partido Socialista de Cataluña, Esquerra Republicana de Catalunya e Iniciativa per Catalunya Verds, y de Convergència i Unió, pero topó con la oposición frontal del Partido Popular. En fin, el texto contó con el apoyo del 90% de los parlamentarios autonómicos catalanes, como repetidamente fue puesto de manifiesto desde dicha Comunidad Autónoma en el proceso de tramitación del Estatuto en las Cortes, pero tenía el desacuerdo del principal partido político de la oposición a escala nacional en el Congreso de los Diputados. El día 2 de noviembre de 2005 comenzó la tramitación en el Congreso de los Diputados de esta Propuesta en un clima de gran incertidumbre, debida a que su articulado resultaba muy difícilmente asumible para el Estado en gran parte de su contenido, y de fuerte confrontación política entre los dos principales partidos de ámbito estatal.

El panorama político del primer tercio del año 2006 estuvo dominado, de hecho, por las vicisitudes surgidas en la negociación política que tuvo lugar simultáneamente al desarrollo del trámite de presentación de enmiendas al texto de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña a su paso por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Por una parte, el Gobierno chocó, a la hora de encontrar consensos sobre el texto, con la oposición frontal del principal partido de la oposición no sólo al contenido de dicha Propuesta de Reforma, sino, más allá de esto, a la filosofía que impregnaba dicho texto. Muestra de esta oposición es el recurso de amparo presentado al Tribunal Constitucional el 2 de noviembre de 2005 por el grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara por el que se calificó dicho texto como propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía y se acordó tramitarla por el procedimiento previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados para este tipo de propuestas, al entender el grupo recurrente que el texto debía calificarse y tramitarse como reforma constitucional. En

la misma demanda, dicho grupo parlamentario promovió incidente de recusación contra el magistrado Pablo Pérez Tremps. Ambas pretensiones fueron desestimadas mediante los autos del Tribunal Constitucional 18/2006, de 24 de enero, para el incidente de recusación, y 85/2006, de 25 de marzo, para el recurso de amparo. El contenido de ambas resoluciones será comentado en la última parte del presente trabajo.

Por otra parte, el Gobierno debió impulsar una ardua negociación con los partidos catalanes que habían apoyado la Propuesta de Reforma. A diferencia de lo que había ocurrido con el Plan Ibarretxe en el año 2005, la Propuesta catalana venía apoyada por una muy amplia mayoría en el Parlamento de Cataluña y esto hacía que debiera ser considerada necesariamente en el ámbito del Estado, si se quería evitar la impresión de que se producía un choque de legitimidades (la del Parlamento de Cataluña contra la de las Cortes Generales) que habría llevado a imprevisibles consecuencias. Sin embargo, la Propuesta contenía extremos que era necesario limar, o incluso suprimir, si bien, al mismo tiempo, era necesario, en términos políticos, que el texto final contara con el acuerdo de las fuerzas políticas nacionalistas catalanas, como garantía de que el Estatuto resultante fuera aceptado por la mayoría de la sociedad catalana y como muestra del consenso que debía concitar un texto destinado a ser la nueva norma fundamental de la Comunidad Autónoma de Cataluña. A este panorama se añade la rivalidad de las dos fuerzas nacionalistas catalanas, que hacía extremadamente difícil consensuar un texto que contara con el acuerdo de ambas. En la negociación, desarrollada sustancialmente por el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, Francisco Caamaño, el Gobierno dio prioridad, en un principio, a la búsqueda de acuerdos con ERC, pero en la fase final se decantó por la difícil maniobra de convertir en socio preferente para sacar adelante el Estatuto a CiU, lo cual, al mismo tiempo, abocaba, en la práctica, a elecciones anticipadas en Cataluña, ya que en dicha Comunidad Autónoma el PSC gobernaba en coalición con la ahora postergada ERC.

En efecto, el Estatuto de Autonomía de Cataluña fue desbloqueado mediante el acuerdo alcanzado entre el presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero y el líder de CiU Artur Mas en el Palacio de la Moncloa en la medianoche del 21 de enero de 2006, al cual se unió Joan Saura, líder de ICV, días después, mientras Esquerra Republicana de Catalunya quedaba fuera del acuerdo al no ver aceptada su reivindicación de que Cataluña tuviera la mayoría en el consorcio que debería gestionar el aeropuerto de Barcelona, que se convirtió en el caballo de batalla principal en el curso de los últimos esfuerzos negociadores. El texto consensuado entre el Gobierno y CiU, con la adhesión de ICV, fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 30 de marzo de 2006 por 189 votos a favor (PSOE, CiU, PNV, IU, CC y BNG), 154 en contra (PP, ERC y EA) y dos abstenciones (Chunta y Na-Bai) y por el Pleno del Senado el 30 de mayo del mismo año.

Resulta interesante examinar las características principales del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, ya que este texto está destinado a

convertirse en referencia para el desarrollo futuro del Estado de las Autonomías. De los 223 artículos, 15 Disposiciones transitorias, dos Disposiciones adicionales y cuatro Disposiciones finales que lo componen, pueden destacarse las siguientes características:

a) *Reforzamiento de la identidad propia de Cataluña*: el Preámbulo del nuevo Estatuto de Autonomía recoge que "el Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad." Asimismo, el texto expresa el derecho y, como novedad, el deber de todas las personas en Cataluña de conocer las dos lenguas oficiales en dicha Comunidad Autónoma (art. 6 EAC), hace mención expresa a los derechos históricos del pueblo catalán, en el que se fundamenta el autogobierno de Cataluña (art. 5 EAC), se refiere a la bandera, la fiesta y el himno como "símbolos nacionales" de Cataluña (art. 8 EAC) y reconoce a Arán como "realidad occitana dotada de identidad cultural, histórica, geográfica y lingüística" (art. 11 EAC). No obstante, se ha suprimido del articulado del Estatuto la mención del artículo 1 de la Propuesta, que comenzaba expresando sin ambages que "Cataluña es una nación", de modo que la referencia a la identidad de Cataluña como nación ha pasado al Preámbulo, que no tiene valor jurídico directo, y se ha insertado en un texto ambiguo, que puede ser objeto de distintas interpretaciones. Se ha eliminado también la mención del Preámbulo de la Propuesta que definía a España como "Estado plurinacional" y la denominación de las selecciones deportivas de Cataluña como "selecciones deportivas nacionales" (art. 134 PREAC).

b) *Reconocimiento de derechos específicos en el Estatuto de Autonomía*: se trata de una novedad que aproxima al Estatuto de Autonomía al contenido de una verdadera Constitución. El Estatuto reconoce los siguientes derechos: derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, al libre desarrollo de la personalidad y de la capacidad personal, a recibir prestaciones sociales y ayudas públicas para atender a las cargas familiares, derechos de los menores, de las personas mayores y de las mujeres, derecho a morir con dignidad, derechos en los ámbitos de la educación, la cultura, la salud, los servicios sociales, laboral y de la vivienda, derechos con relación al medio ambiente, derechos de los consumidores y usuarios, derechos de participación, de acceso a los servicios públicos y a una buena Administración, derecho a la protección de los datos personales y derechos lingüísticos (arts. 15 a 36 EAC). Junto a ello, contiene también una serie de principios rectores en los artículos 39 a 54.

Esta innovación ha sido criticada por un sector de la doctrina, al considerar que suprime una de las características fundamentales del Estado, como es la igualdad en la titularidad de derechos fundamentales entre todos los ciudadanos del Estado, si bien desde otro sector doctrinal se ha subrayado

que los derechos recogidos en el Estatuto de Autonomía se refieren solamente a las materias sobre las cuales la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido competencias y se derivan, por tanto, de estas últimas. La mayoría de los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía, no obstante, concitan una importante duda acerca de su valor jurídico real. Ciertamente, son derechos que dan al Estatuto de Autonomía un tono social muy avanzado, pero, al mismo tiempo, su naturaleza, salvo excepciones, parece coincidir con la de los principios rectores de la política social y económica que enuncia la Constitución en el Capítulo III de su Título I.

c) *El reforzamiento y la extensión de las competencias autonómicas*: el Estatuto de Autonomía de Cataluña responde a una percepción, generalizada en la doctrina jurídica y en las instancias políticas de dicha Comunidad Autónoma, según la cual las competencias de la Comunidad Autónoma estarían siendo limitadas en la práctica debido a una utilización indebidamente amplia de las competencias del Estado. De acuerdo con las apreciaciones de este sector doctrinal, la interpretación amplia de las materias a las que alcanzan las competencias del Estado y de las facultades que confieren al Estado sus competencias sobre las bases, la legislación básica y las normas básicas, especialmente en cuanto a las llamadas "competencias horizontales", habría producido la sistemática laminación de las competencias autonómicas y una drástica limitación de la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer políticas propias sobre las materias en las que son titulares de competencias. Esta percepción se agudizó especialmente durante el segundo Gobierno del Partido Popular (2000-2004), al que se criticó una involución en el desarrollo autonómico. Precisamente, el Estatuto de Autonomía de Cataluña puede entenderse como una reacción motivada por la percepción de dicha involución autonómica y dirigida a dotar a las competencias autonómicas de garantías que aseguren su integridad frente a la acción del Estado, dentro de una lectura máximamente autonomista del contenido de dichas competencias.

En cuanto a las competencias, lo más significativo del Estatuto de Autonomía es el llamado "blindaje competencial", dirigido, como se ha dicho, a garantizar en su integridad el ámbito de las competencias autonómicas dentro de una lectura máximamente autonomista de su ámbito, y que se plasma, principalmente, en dos técnicas.

c') Por una parte, la definición de las competencias que puede ejercer la Comunidad Autónoma. El Estatuto de Autonomía de Cataluña recalca que corresponde únicamente a la Generalidad ejercer las potestades y funciones características de sus competencias exclusivas, las cuales, además, aquel atribuye a la Comunidad Autónoma de forma íntegra (art. 110 EAC). Asimismo, el Estatuto limita las bases del Estado a principios o mínimo común normativo establecido en normas con rango de ley, salvo los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el propio Estatuto (art. 111 EAC). Se trata de una disposición inspirada por el sector de la doctrina que entiende las bases del Estado como principios mínimos cuya efectividad

requeriría necesariamente que fueran desarrollados por una ley autonómica. De igual manera, el Estatuto incluye en el ámbito de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma la potestad reglamentaria (art. 112 EAC).

c") La técnica de detallar el contenido de las competencias autonómicas. El Estatuto cambia la técnica de los primeros Estatutos, consistente en enunciar los distintos tipos de competencias de las Comunidades Autónomas y adjuntar la lista genérica de materias a las que se asignaba cada tipo de competencia, por un modo de expresar las competencias basado en las materias competenciales. De esta manera, el nuevo Estatuto sigue la técnica de expresar las distintas materias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias y, al hilo de cada materia, enunciar de manera detallada, y, en ocasiones, con un enorme grado de minuciosidad, cada una de las potestades que puede ejercer la Comunidad Autónoma sobre ellas, normalmente de forma exclusiva, así como cada uno de los objetos, instituciones o ámbitos de la realidad que se incluyen en dichas materias. Queda así un texto que, dependiendo de la posición desde la que se examine, puede parecer un ejemplo de meticulosidad jurídica en grado extremo, o bien una pieza farragosa y que podría impedir adaptaciones legislativas a las distintas coyunturas que pudieran presentarse en el futuro.

Ciertamente, el texto definitivo del Estatuto ha moderado algunas de las previsiones originales de la Propuesta en torno a este ámbito. Ya no se definen expresamente las competencias exclusivas como, también, "excluyentes" (art. 110 PREAC). Algunas de las previsiones competenciales se han enmarcado en la necesidad de respetar determinadas competencias del Estado. Se han suprimido algunas de las potestades que la Propuesta atribuía a la Comunidad Autónoma en relación con determinadas materias. No obstante, tanto las principales novedades en cuanto a la definición de las competencias, como el enunciado del contenido de algunas de dichas competencias contradice la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Finalmente, el Tribunal Constitucional, si admite la constitucionalidad de estos enunciados competenciales, deberá optar por, bien modificar su jurisprudencia para limitar el ámbito reconocido actualmente a determinadas competencias del Estado y ampliar, paralelamente, el de las competencias autonómicas conforme a lo previsto en el Estatuto de Autonomía, bien entender que el enunciado de las competencias llevado a cabo en el nuevo Estatuto de Autonomía debe entenderse siempre enmarcado en y subordinado al ámbito reconocido a las competencias del Estado por su jurisprudencia, con lo cual, sin embargo, desactivaría la garantía de las competencias autonómicas que constituye el objetivo fundamental del Estatuto.

Asimismo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña extiende las competencias de la Comunidad Autónoma a materias que no aparecían mencionadas en el anterior Estatuto de Autonomía, como ocurre, por poner el ejemplo más señalado, con la inmigración (art. 138 EAC).

d) *Un reforzamiento institucional de la Generalidad*: entre otras novedades, el Gobierno de la Generalidad asume la facultad de dictar Decretos legislativos y Decretos-leyes (arts. 63 y 64 EAC), se extienden las competencias de Cataluña sobre la materia de Poder judicial y Administración de Justicia (arts. 95 a 109 EAC) y se prevé la creación del Consejo de Justicia de Cataluña (arts. 97 a 100 EAC), si bien estas novedades deben ser recogidas por una futura reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y la Generalidad asume una importante participación en relación con la Unión Europea (arts. 184 a 192 EAC) y en acción exterior (arts. 193 a 200 EAC).

e) *El reforzamiento de la participación de la Comunidad Autónoma en el desarrollo de políticas que son competencia del Estado y en el nombramiento de los miembros de órganos políticos y administrativos del Estado*. El Estatuto de Autonomía prevé la intervención de Cataluña en los procedimientos de toma de decisión del Estado en muchos ámbitos materiales, especialmente a través de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (art. 183 EAC). De igual manera, se prevé la designación de representantes de la Generalidad en los organismos del Estado encargados de disciplinar políticas de primera importancia en el ámbito estatal en materia económica, social, financiera, energética y de telecomunicaciones (art. 182 EAC), así como la participación de aquella en los procesos de designación de Magistrados del Tribunal Constitucional y de miembros del Consejo General del Poder Judicial (art. 180 EAC), en todos estos casos, en los términos que dispongan las leyes aplicables.

Se ha criticado, en especial, la acusada tendencia a instaurar la bilateralidad en las relaciones entre el Estado y la Generalidad que desprendía el texto de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía. El texto definitivo del Estatuto ha atenuado dicha tendencia, si bien ha mantenido importantes funciones de participación de la Generalidad en políticas del Estado en un marco bilateral.

f) *Una reforma del sistema de financiación de la Comunidad Autónoma*. Este nuevo sistema de financiación se caracteriza por precisar los impuestos cedidos total y parcialmente a Cataluña (Disposición adicional 7ª EAC), por prever los porcentajes que deben cederse a Cataluña en relación con el IRPF, el IVA y los impuestos especiales de fabricación e incrementar aquellos en la próxima revisión de la Ley de Cesión de Tributos hasta el 50% en el caso de los dos primeros impuestos mencionados y hasta el 58% en el caso de los últimos (Disposiciones adicionales 8ª a 10ª EAC) y por el aumento de la capacidad normativa y de gestión de la Comunidad Autónoma en relación con los impuestos cedidos (art. 203 EAC). En líneas generales, el sistema de financiación previsto en el Estatuto de Cataluña (arts. 211 a 216 EAC y Disposiciones adicionales 7ª a 12ª EAC) no hace sino profundizar en la cesión de rendimientos y de capacidad normativa y de gestión a las Comunidades Autónomas respecto a los impuestos cedidos a aquellas por el Estado que comenzó con la reforma del año 1996 (Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA, y Ley 14/1996, de 30 de diciembre,

de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y Medidas Fiscales Complementarias) y que se consolidó con la del año 2001 (Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA, y Ley 21/2001, de la misma fecha).

Junto a ello, destaca la previsión de creación de la Agencia Tributaria de Cataluña (art. 204 EAC) y la de limitación de las aportaciones de Cataluña destinadas a la nivelación en el ámbito del Estado, así como la delimitación de las aportaciones de Cataluña a la solidaridad conforme a criterios objetivos (art. 206 EAC). Se intensifica el modelo bilateral de relación en materia financiera a través de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat (art. 210 EAC). Además, se prevé una cláusula que intenta vincular al Estado a invertir en infraestructuras en Cataluña un porcentaje equivalente a la participación de aquella en el producto interior bruto del Estado para un período de siete años (Disposición adicional 3ª EAC).

En este ámbito, la duda principal reside en determinar si un Estatuto de Autonomía puede prever el sistema de financiación de una Comunidad Autónoma con el grado de detalle con el que se expresa el nuevo Estatuto catalán, o si esta función corresponde exclusivamente a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. En todo caso, aun admitiendo esta posibilidad, la efectividad de muchas de estas disposiciones dependerá de que sean recogidas en una próxima reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley de Cesión de Tributos.

El texto final del Estatuto de Autonomía ha suprimido, sin embargo, los extremos más controvertidos de la Propuesta de Reforma, entre los que destacaba una serie de previsiones tendentes a configurar un sistema de financiación específico para Cataluña que tuviera, en la práctica, los mismos resultados que los sistemas de concierto y convenio del País Vasco y de Navarra.

En fin, el texto final del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña ha moderado las previsiones iniciales de la Propuesta aprobada por el Parlamento de Cataluña, que apuntaba a un modelo, calificado de confederal por un sector de la doctrina, en el que Cataluña obtenía su reconocimiento como nación dentro de un Estado plurinacional y en el que dicha Comunidad Autónoma ampliaba notablemente sus competencias y se aseguraba la facultad de ejercerlas de forma exclusiva, mientras que, al mismo tiempo, la mayoría de las políticas y decisiones del Estado con incidencia en Cataluña debían ser consensuadas en un marco bilateral entre aquel y dicha Comunidad Autónoma. Sin embargo, el texto aprobado tiene potencialidad suficiente como para operar un cambio sensible en las relaciones entre el Estado y Cataluña. En particular, Cataluña amplía y refuerza las garantías de sus competencias e instaura un sistema en el que tendrá participación en las políticas, decisiones y organismos políticos, sociales y económicos del Estado más importantes. Con ello, sin embargo, surge la incertidumbre acerca de cuál será el modelo real de funcionamiento del Estado que se

instaurará como consecuencia de la aplicación de las previsiones estatutarias y de cómo se articulará la relación del Estado con Cataluña y las demás Comunidades Autónomas.

El referéndum sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña se celebró el 18 de junio de 2006, tras una campaña en la que abogaron por el sí PSC, CiU e ICV y defendieron el no PP y ERC, en este último caso tras un debate en el seno del partido en el que la postura inicial de su dirección, que defendió abogar por la abstención, debió ser corregida por la presión de las bases, que optaron de forma ampliamente mayoritaria por el no. El resultado del referéndum admite distintas lecturas. Por una parte, es claro que la opción del sí, que obtuvo un 73,9% del total de votos emitidos, superó ampliamente a la opción negativa, que quedó en un 20,76%. Hubo, además, un 5,33% de votos en blanco. Sin embargo, la baja participación, que alcanzó solamente el 48,85% del electorado, dio argumentos a quienes defendieron que la reforma del Estatuto era una iniciativa que no respondía a los intereses de los ciudadanos.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña fue promulgado como la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y publicado en el BOE de 20 de julio. Entró en vigor el 10 de agosto y, con ello, derogó la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, que recogía el Estatuto anterior. Sin embargo, con ello no terminó la complicada singladura de esta norma. En efecto, en los tres meses posteriores a su publicación en el BOE presentaron sendos recursos de inconstitucionalidad contra diversas previsiones de dicha norma el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, el Defensor del Pueblo y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas de Murcia, La Rioja, Aragón, la Comunidad Valenciana y las Islas Baleares. Destaca, especialmente, el primero de ellos, que constituye, prácticamente, un recurso general contra el contenido completo del Estatuto. De esta forma, la validez definitiva de todos los aspectos esenciales del Estatuto de Autonomía de Cataluña quedó pendiente de la decisión del Tribunal Constitucional.

2.3. La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

El primer hito importante de la tramitación en el Parlamento de Andalucía de la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía en 2006 fue el Segundo Informe de la Ponencia de 30 de enero, que contó con el voto favorable de los representantes en ella de PSOE e IU-LV-CA, y con el voto negativo de los de PP y PA. El día 3 de febrero fue presentada en el Parlamento de Andalucía por los Grupos parlamentarios correspondientes a los dos primeros partidos la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El 16 de febrero el Pleno del Parlamento aprobó la tramitación de la Proposición, sobre la que el Consejo Consultivo de Andalucía emitió dictamen favorable el 10 de marzo. El día 24 de marzo terminó el plazo de presentación de enmiendas al articulado de la Proposición, trámite

que tuvo mucha importancia, ya que fue aprovechado por las dos fuerzas políticas que apoyaban la Proposición para presentar una serie de enmiendas que tendían a homologar el texto de aquella con el texto pactado para el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, especialmente, en materia de competencias y de financiación. El día 17 de abril, la Ponencia elevó a la Comisión de Desarrollo Estatutario su informe, tras examinar la Proposición y clasificar las enmiendas presentadas a la misma, y el día 20 la Comisión aprobó la Proposición. Tras la tramitación correspondiente, el Pleno del Parlamento de Andalucía aprobó la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía el 2 de mayo por 67 votos a favor y 41 en contra, que reproducían la misma división entre las distintas fuerzas políticas que se había registrado al aprobar el Segundo Informe de la Ponencia. De esta manera, cuando el 5 de mayo la Presidenta del Parlamento de Andalucía registró en el Congreso de los Diputados la Proposición de Reforma, esta llegaba avalada por la mayoría de tres quintos del Parlamento andaluz necesaria para su aprobación, pero con el rechazo de PP y PA, por motivos opuestos.

La discrepancia entre los partidos situados a favor y en contra de la reforma se mantuvo hasta la fase final de la tramitación en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, cuando se alcanzó un acuerdo por el que el PP decidía apoyar la reforma a cambio de que se introdujeran en la Proposición determinadas enmiendas que, fundamentalmente, tendían a hacer expreso que el ejercicio del derecho a la autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía se hacía en el marco de la unidad de la nación española y a enmarcar determinadas previsiones competenciales en el respeto a las competencias del Estado. De hecho, a su paso por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados fueron modificados 120 de los 246 artículos de los que constaba la Proposición de Reforma aprobada por el Parlamento de Andalucía. De este modo, finalmente, el dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados pudo aprobarse por unanimidad el 24 de octubre. El Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el texto de la Proposición de reforma el 2 de noviembre, mientras que el Pleno del Senado lo hacía el 20 de diciembre. El resultado de la votación del Senado expresa claramente el consenso alcanzado: 242 votos a favor, ninguno en contra y una abstención (correspondiente al senador del BNG, que había asumido la defensa de las posiciones del PA en el debate del Senado). Sin embargo, en Andalucía el PA siguió oponiéndose a la reforma aprobada, ya que no recogía que Andalucía era una nación, como reivindicaba dicho partido, y se quedaba, en opinión de los dirigentes de dicho partido, en un nivel inferior respecto a la que plasmaba el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Así pues, el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía quedaba en 2006 pendiente solamente de la celebración del referéndum necesario para su aprobación definitiva.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía tiene 250 artículos, más una serie de Disposiciones adicionales, transitorias y finales. Un cambio im-

portante, pues, en comparación con los 75 artículos del Estatuto de 1981. Sigue en general las líneas del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, si bien con algunos matices. Siguiendo el modelo de examen que utilizamos para el Estatuto catalán, destacaremos en el andaluz las siguientes características:

a) *Reforzamiento moderado de la identidad propia de Andalucía en el marco de la unidad de la nación española*: el Preámbulo del Estatuto se esfuerza por poner de relieve los elementos de los que se deriva la identidad propia de Andalucía y alude a que "el Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad nacional en 1919, cuyo espíritu los andaluces encauzaron plenamente a través del proceso de autogobierno recogido en nuestra Carta Magna." En este punto, el Estatuto se inspira claramente en la propuesta que había realizado D. Manuel Clavero en una comparecencia en el Parlamento para recoger en el Preámbulo la "realidad nacional" de Andalucía. De este modo, se zanja la polémica acerca del eventual reconocimiento de una identidad nacional de Andalucía optando por una fórmula moderada que, si bien registra el eco de dicho debate, al mismo tiempo evita definir a Andalucía como nación y encuadra la traducción institucional de la identidad andaluza en el marco de la Constitución. No obstante, pese a que la fórmula recogida quiso reunir el consenso de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en Andalucía, no fue suficiente para que el PA apoyara el Estatuto, al mantener dicho partido su reivindicación de que Andalucía fuera reconocida como nación.

El artículo 1 del Estatuto recalca que Andalucía se constituye en Comunidad Autónoma en el marco de la unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución.

b) *Reconocimiento de derechos y principios rectores específicos en el Estatuto de Autonomía*: en esta materia, el Estatuto sigue la misma línea que el Estatuto de Autonomía de Cataluña, si bien con mayor grado de desarrollo en algunos derechos (arts. 12 a 41 EAA).

c) *El reforzamiento y la extensión de las competencias autonómicas*: el Estatuto para Andalucía sigue la misma técnica de enunciado de las competencias del Estatuto de Cataluña. De esta forma, la regulación de las competencias es una mezcla de la técnica de definición de las competencias y enunciado detallado de las mismas centrado en las materias competenciales, con la finalidad de garantizar el contenido de los espacios competenciales exclusivos de la Comunidad Autónoma.

No obstante, en este ámbito el Estatuto andaluz registra algunas novedades que moderan su alcance, en relación con el Estatuto de Cataluña. Las competencias exclusivas se recogen de una manera menos rotunda que en el texto catalán y "sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución" (art. 42.2.1º EAA). En cuanto a las competencias compartidas, el Estatuto para Andalucía no ciñe el contenido de las leyes básicas del Estado a principios o mínimo común normativo, como hace el catalán (art. 42.2.2º EAA). Con respecto a las competencias ejecutivas, el Estatuto

andaluz contiene una enrevesada redacción que incluye "cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado" (art. 42.2.3º EAA). El Estatuto para Andalucía, en líneas generales, extiende las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía a todas las materias a las que se refiere el Estatuto de Cataluña e incluye algunas de las referencias a competencias en las que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha permitido la incidencia del Estado. Sin embargo, el grado de detalle en el enunciado del contenido de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aun siendo considerable, es menor que en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, mientras que, al mismo tiempo, se intensifica el encuadre expreso de las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía en las competencias del Estado que afectan a las materias sobre las que aquellas inciden.

En particular, hay que destacar que la Comunidad Autónoma asume competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22.^a de la Constitución (art. 51 EAA), con una formulación que, no obstante, resulta más matizada que la de la Proposición inicial, en la cual la Comunidad Autónoma asumía directamente competencias exclusivas sobre dicha Cuenca Hidrográfica, sin perjuicio de las actuaciones de competencia del Estado sobredichas (art. 50 PREAA).

d) Un reforzamiento institucional de la Junta de Andalucía: en este ámbito, el Estatuto de Autonomía para Andalucía coincide con el Estatuto catalán. Por lo tanto, la Junta de Andalucía asume la facultad de dictar Decretos legislativos y Decretos-leyes (arts. 109 y 110 EAA), se prevé la creación del Consejo de Justicia de Andalucía (art. 144 EAA) y se prevé una importante participación de la Junta de Andalucía en relación con la Unión Europea (arts. 230 a 239 EAA) y en acción exterior (arts. 240 a 244 EAA), entre otros aspectos. No se ha ampliado el número de Diputados y Diputadas, si bien la nueva redacción del artículo relativo a este punto deja abierta la posibilidad de hacerlo (art. 101.1 EAA). Se ha incorporado al Estatuto la facultad del Presidente de la Junta de disolver el Parlamento y convocar elecciones anticipadas (art. 127 EAA).

e) El reforzamiento de la participación de la Comunidad Autónoma en el desarrollo de políticas que son competencia del Estado y en el nombramiento de los miembros de órganos políticos y administrativos del Estado. El Estatuto de Autonomía para Andalucía recoge las mismas posibilidades de intervención de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de toma de decisión del Estado que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a esta Comunidad Autónoma, que se desarrollarán, fundamentalmente, a través de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado (art. 220 EAA). También recoge la designación de representantes de la Comunidad Autónoma de

Andalucía en los organismos del Estado encargados de disciplinar políticas en materia económica, social, financiera, energética y de telecomunicaciones (art. 87 EAA), así como la participación de aquella en los procesos de designación de los órganos constitucionales (art. 224 EAA). En el caso de los organismos antes mencionados, la designación de representantes o intervención en la designación de aquellos corresponderá al Parlamento, o bien deberá hacerse con su acuerdo, en los términos establecidos por la ley (art. 87.2 EAA).

f) La aplicación a Andalucía de la reforma del sistema de financiación prevista en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Las previsiones del Estatuto de Autonomía para Andalucía sobre financiación de la Comunidad Autónoma (arts. 175 a 188 EAA) son muy similares a las que contiene el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Sin embargo, existen pequeñas diferencias que, en su mayoría, se explican por las condiciones económicas y sociales que singularizan la posición de Andalucía, respecto de la de Cataluña. El Estatuto de Autonomía para Andalucía no concreta el porcentaje que debería cederse a la Comunidad Autónoma del rendimiento del IRPF, del IVA y de los impuestos especiales de fabricación, como hace el Estatuto catalán, y omite los criterios objetivos y límites a las contribuciones a la solidaridad y a la nivelación que contiene el texto catalán, que en el caso andaluz no tienen sentido, al ser Andalucía receptora de fondos del Estado para los fines de solidaridad. El Estatuto contempla la creación de la Agencia Tributaria de Andalucía (art. 181 EAA) y el desarrollo de las relaciones en el ámbito de la financiación autonómica en un marco bilateral, a través de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma (art. 184 EAA), si bien, al mismo tiempo, hace una mayor incidencia que el Estatuto catalán en la participación mediante relaciones multilaterales en los organismos que procedan, relacionados con la financiación autonómica [art. 175.2.j) EAA]. Finalmente, el Estatuto andaluz hace hincapié en la solidaridad y la nivelación como dos de los principios fundamentales del sistema de financiación [arts. 175.2.f) y g) EAA], subraya que el principio de suficiencia de la financiación de la Comunidad Autónoma se hará efectivo conforme a la población "real efectiva" de aquella [art. 175.2.b) EAA], en lo que es un rastro de las disputas que mantuvieron sobre este punto el Consejo de Gobierno andaluz y el Gobierno de la Nación durante el período 2000-2004, e intenta blindar, al igual que el Estatuto de Cataluña hace en relación con la inversión destinada a infraestructuras, la inversión destinada a Andalucía para un período de siete años, si bien escogiendo un criterio distinto al del Estatuto catalán, el de que aquella sea equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado (Disposición adicional 3ª EAA), dado que este criterio refleja mejor los intereses de la Comunidad Autónoma de Andalucía que el del producto interior bruto, recogido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña para servir de referencia a las inversiones en infraestructura que habría de hacer el Estado en Cataluña en siete años.

En definitiva, el Estatuto de Autonomía para Andalucía sigue las líneas maestras del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, de esta forma, supone una mayor garantía y una extensión del autogobierno de nuestra Comunidad Autónoma, así como una mayor capacidad de intervenir en la toma de decisiones del Estado en materias que le afectan, si bien en algunos casos modera el alcance de las previsiones de su modelo y, en otras, las modifica para adaptarlas a los intereses y la situación específica de Andalucía.

2.4. Otras reformas de Estatutos de Autonomía

El día 13 de junio de 2006 fue aprobada por el Parlamento de las Islas Baleares la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma con el voto favorable de los parlamentarios de PP, PSOE y Unió Mallorquina, lo que le permitía contar con el respaldo de un amplísimo consenso entre los partidos mayoritarios de las islas, pese al voto contrario de los minoritarios Partit Socialista de Mallorca e IU-Verts. Con ello, se culminaban unas tortuosas negociaciones en las que los desencuentros entre PP y PSOE fueron notables, sobre todo en torno a la previsión de inversiones extraordinarias que recogía el texto. La Propuesta fue presentada al Congreso de los Diputados el 19 de junio y, tras la correspondiente tramitación en la Comisión Constitucional de dicha Cámara y la incorporación a su texto original de diversas enmiendas, fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 21 de diciembre de 2006, tras lo cual pasó al Senado. Realmente, una vez aprobada por el Congreso de los Diputados, la Propuesta podía considerarse, en la práctica, fijada en su texto, dado que el Senado está teniendo un papel meramente protocolario en la tramitación de los nuevos Estatutos de Autonomía. Este es un dato curioso: las enmiendas a las Propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía que provienen de Parlamentos autonómicos son debatidas y aprobadas o rechazadas en el curso de su tramitación en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Posteriormente, el texto pactado en dicha Comisión pasa al Pleno del Congreso de los Diputados, que lo aprueba en los mismos términos, y, finalmente, pasa al Senado, supuesta Cámara de representación territorial según la Constitución y, por lo tanto, teórico escenario legislativo del debate territorial, que, sin embargo, se limita a rechazar nuevamente las enmiendas que los grupos parlamentarios presentan ante él y a aprobar justamente el mismo texto elaborado en el Congreso de los Diputados. Sea como sea, el nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares quedó pendiente de la aprobación formal del Senado para el año 2007, por lo que el comentario de esta norma corresponderá a la crónica del próximo año.

Las Cortes de Aragón aprobaron el día 21 de junio de 2006 la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma con el voto favorable de PSOE, PP, PAR e IU y la abstención de la Chunta Aragonesa. Esta Propuesta fue presentada al Congreso de los Diputados el 26 de

junio. Al terminar el año 2006, la Propuesta se encontraba aún en la fase de presentación de enmiendas.

El 14 de septiembre de 2006 fue presentada al Congreso de los Diputados la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobada por el Parlamento de dicha Comunidad Autónoma. Este texto había sido cuidadosamente estudiado en Canarias, pero se presentaba sin consenso, dado que el Grupo Popular había votado contra la Propuesta de Reforma en el Parlamento de Canarias. Al terminar el año 2006, esta iniciativa aún no había sido sometida al debate de totalidad en el Congreso de los Diputados.

Asimismo, el 5 de diciembre de 2006 fue presentada al Congreso de los Diputados la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que venía consensuada por PP y PSOE.

Estos textos siguen la misma estructura básica del catalán, que podemos considerar como modelo, si bien registran considerables diferencias en cuanto a su contenido concreto. Para empezar, tienen una extensión menor que la del Estatuto catalán y que la del andaluz y variable entre los 91 artículos de la Propuesta castellanoleonés y los 165 artículos de la canaria. Lógicamente, también es muy variable el nivel de detalle del enunciado de los derechos reconocidos en estas Propuestas de Reforma (como excepción, la Propuesta canaria no recoge el enunciado de nuevos derechos, sino solamente un listado de principios rectores) y del contenido de las competencias de las Comunidades Autónomas a las que se refieren.

Los textos citados abren una gran incertidumbre acerca de la articulación territorial del Estado español en los próximos años. La igualdad entre todas las Comunidades Autónomas, lograda de forma sustancial a partir de las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que se constituyeron por la vía de los artículos 143 y 144 de la Constitución que tuvieron lugar entre 1996 y 1999, parece haberse roto. En su lugar, ha surgido un puzzle en el que unas Comunidades Autónomas han reformado sus Estatutos de Autonomía para alcanzar cotas superiores de autogobierno y una diferente posición en su trato con el Estado, mientras otras no han manifestado interés en sumarse al actual proceso de reformas, o bien, como es el caso del País Vasco y de Galicia, han visto empantanadas sus iniciativas de reforma de sus Estatutos de Autonomía debido a sus específicas circunstancias políticas. Pero, además, los nuevos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas que han seguido el proceso de reformas en curso manifiestan una gran diversidad en la concreción de su contenido. En Derecho Constitucional suele decirse que la articulación político-territorial del Estado que deriva de nuestra Constitución se rige por el principio dispositivo, lo que significa que queda a disposición de cada Comunidad Autónoma la determinación de su ámbito de competencias y de su relación con el Estado dentro de los procedimientos, ámbitos y límites prefigurados por la Constitución. No obstante, salvo contadas ocasiones en los comienzos del proceso autonómico, de las que la más célebre es la iniciativa autonómica andaluza, la creación y evolución del Estado de las Autonomías ha estado pactada por

los principales partidos políticos y ejecutada bajo la dirección del Gobierno central. Esto ha sido así, decididamente, a partir del Pacto Autonómico del año 1981, y este camino se confirmó con el Pacto Autonómico de 1992. Las nuevas iniciativas de reforma de los Estatutos de Autonomía, sin embargo, han supuesto la resurrección del principio dispositivo. Las iniciativas de reforma de los Estatutos de Autonomía han a florado en distintas Comunidades Autónomas y las Propuestas de Reforma han sido redactadas de distinta forma en cada Comunidad Autónoma, sin tener en cuenta un criterio común. Articular esta diversidad de modo tal que se respeten las previsiones de todos los Estatutos de Autonomía (los nuevos y los antiguos aún vigentes) y se logre, al mismo tiempo, un funcionamiento eficaz del Estado, será, probablemente, el principal reto en los próximos años en el plano político y jurídico. Un reto verdaderamente difícil de afrontar.

3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL: DEL INFORME DEL CONSEJO DE ESTADO AL APLAZAMIENTO DE LA REFORMA *SINE DIE*

El tema de la reforma constitucional se movió en el año 2006 del informe del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006, que planteaba unas bases sólidas, aptas para servir de auténtica "hoja de ruta" para la reforma, a la declaración por parte del Gobierno de que abandonaba su idea de reformar la Constitución en la presente legislatura, que tuvo lugar en el mes de diciembre. En medio, debe registrarse una propuesta de reforma constitucional planteada por el Partido Popular y que tenía un marcado tono coyuntural, ya que giraba, casi exclusivamente, sobre el tema del momento, es decir, el Estado de las Autonomías y los límites a la descentralización del Estado.

El 16 de febrero de 2006, el Consejo de Estado aprobó su Informe sobre modificaciones de la Constitución española (disponible en <http://www.consejo-estado.es/INFORME%20SOBRE%20MODIFICACIONES%20DE%20LA%20CONSTITUCION%20ESPAÑOLA.PDF>), si bien el texto preliminar del informe presentado por la Comisión de Estudios de dicho órgano se conocía desde que lo publicaran dos periódicos de tirada nacional el día 27 de enero. El informe respondía a la consulta que planteó a aquel órgano el Gobierno sobre los cuatro temas acerca de los que versaba la iniciativa de reforma de la Constitución planteada por el Presidente del Gobierno en los comienzos de la actual legislatura, esto es, suprimir la preferencia del varón en la sucesión al trono, recibir en la Constitución el proceso de construcción europea, incluir en ella la denominación de las Comunidades Autónomas y llevar a cabo la reforma del Senado para hacer posible que cumpla su papel de Cámara de representación territorial.

El informe tuvo más importancia de lo que se había previsto porque el Consejo de Estado no se limitó a responder a los temas que constituían el objeto más directo de la consulta del Gobierno, sino que añadió propuestas

relativas a otros temas complementarios y conexos con los planteados por el Gobierno. Se trata, en fin, de un informe ambicioso, que rebasa el ámbito de la propuesta suscitada por el Gobierno y plantea las bases para una reforma global de la Constitución. Tuvieron especial repercusión las consideraciones complementarias relativas al Estado de las Autonomías.

Las notas más importantes del contenido del informe son las siguientes:

a) El Consejo de Estado propone como redacción alternativa del artículo 57.1 de la Constitución la siguiente: "La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono corresponde a su hijo, el Príncipe heredero Don Felipe de Borbón, y después seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; y en el mismo grado, la persona de más edad a la de menos." Con ello, además, se cumple el objetivo de salvaguardar los derechos actuales de Don Felipe a la sucesión en la Corona.

b) El Consejo de Estado propone crear un nuevo título "de la Unión Europea" formado por un artículo que tendría tres apartados, el primero de los cuales establecería que "España participa en el proceso de integración europea y, con este fin, el Estado español, sin mengua de los principios consagrados en el Título Preliminar, coopera con los demás Estados miembros a través de instituciones comunes en la formación de una unión comprometida con el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales." El informe sugiere, además, incorporar la mención de la integración europea al Preámbulo de la Constitución y una serie de reformas complementarias tendentes a prever la participación de las Cortes en el debate de las cuestiones de ámbito europeo, a reconocer el papel del juez ordinario como juez europeo, a articular la participación de las Comunidades Autónomas en las relaciones con la Unión Europea y a establecer un mecanismo que haga posible responsabilizar a las Comunidades Autónomas por los incumplimientos de obligaciones contraídas conforme a normas de la Unión Europea de los que aquellas sean responsables.

c) El informe descarta incluir en la denominación de las Comunidades Autónomas la diferencia entre regiones y nacionalidades, al considerar que esta distinción solamente tendría sentido si se pretendiera con ello atribuirle consecuencias jurídicas. Por ello, el informe propone citar las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas en orden cronológico de aprobación de sus Estatutos de Autonomía e incorporar una mínima modificación del artículo 2 de la Constitución para hacer explícito que las nacionalidades y regiones que integran la nación española se constituyen en Comunidades autónomas. Propone también actualizar la redacción de los artículos 137 y 143 de la Constitución porque resulta exigida por la incorporación de la denominación de las Comunidades Autónomas a aquella, la de los artículos 144, 146, 148 y 151 porque contemplan supuestos que ya no pueden darse,

y del artículo 152 porque la reforma prevista es contraria a alguna de sus previsiones.

El informe sugiere un nuevo sistema para aprobar las reformas de los Estatutos de Autonomía similar al que la Constitución establece en su artículo 74 para aprobar convenios de cooperación entre autonomías o la distribución del Fondo de Compensación. Ese sistema permitiría aprobar una reforma estatutaria por mayoría simple en el Congreso y en el Senado, si bien el informe añade que, si esta fórmula no pareciera suficiente, se podría imponer la necesidad de aprobar los Estatutos por mayoría absoluta de las dos Cámaras y, en caso de que el Senado rechazase la reforma, que tuviera que ser aprobada en el Congreso por una mayoría más cualificada, que podría inspirarse en lo que se prevé en la mayoría de las Comunidades Autónomas para reformar sus Estatutos de Autonomía. El informe recomienda para llevar a cabo esta reforma la modificación de los artículos 81 y 147 de la Constitución.

Importante resulta que el Consejo de Estado llame la atención sobre el hecho de que muchas Comunidades Autónomas estuvieran cerca de agotar, o hubieran agotado ya, el ámbito competencial que les permite asumir el artículo 149 de la Constitución y sobre el riesgo de que una nueva ampliación de las competencias de aquellas traspase los límites fijados en dicho artículo. Para remediar de manera más eficaz este riesgo, el informe sugiere considerar la conveniencia de reintroducir el recurso previo de inconstitucionalidad contra proposiciones de reforma de los Estatutos de Autonomía.

Añade el informe que convendría delimitar el ámbito de las facultades de titularidad estatal que pueden ser delegadas o transferidas a las Comunidades Autónomas mediante algún criterio más preciso que la "naturaleza" de éstas, que utiliza el actual artículo 150.2 de la Constitución. Para ello se ofrecen dos vías concurrentes: por una parte, caracterizar las facultades que en ningún caso pueden ser delegadas o transferidas; por otra, especificar los fines que justifican la delegación o transferencia.

El informe, además, recomienda suprimir la Disposición transitoria cuarta de la Constitución, que permite la incorporación de Navarra al País Vasco. Considera el informe que, una vez consolidado el Estado de las Autonomías, dicha Disposición, prevista para la fase de creación de las autonomías, deja de tener sentido y abre la puerta para una reforma material de la Constitución por un procedimiento irregular. Como opción alternativa, el Consejo subraya la conveniencia de, al menos, reformular dicha Disposición.

El informe incluye la recomendación de mejorar la previsión que el texto actual de la Constitución hace de los principios de solidaridad, igualdad, cooperación y colaboración, así como otras cuestiones que afectan, en general, a todo el contenido del Título VIII de la Constitución.

d) En cuanto al Senado, el informe sugiere potenciar su papel en el procedimiento legislativo y, para ello, prevé la reforma del artículo 89 de la Constitución a fin de establecer que el procedimiento legislativo se inicie en el Senado cuando se refiera a las leyes previstas en los artículos 150, 156.2,

157.3 y 158.2 de la Constitución o a materias cuya relevancia autonómica, a juicio del Gobierno, lo justifique. En cuanto a su composición, la opción preferida por el informe es que los senadores sean elegidos en comicios que coincidan con los autonómicos, a razón de seis senadores por cada Comunidad, más uno por cada millón de habitantes de cada Comunidad Autónoma, más uno por cada provincia, si bien el informe admite también que los senadores asignados a las Comunidades Autónomas y los que les correspondan por su población sean elegidos por sus respectivas Asambleas Legislativas. Además, el informe añade una serie amplia de consideraciones complementarias sobre el papel del Senado, las funciones que podría desempeñar en atención a su especialización y su disolución. En fin, la reforma propuesta por el Consejo de Estado sobre el Senado afecta a un gran número de artículos de la Constitución, especialmente de los incluidos en su Título III.

El informe del Consejo de Estado fue acogido con valoraciones dispares. Si bien fue generalizada la opinión acerca de la sólida fundamentación de los argumentos contenidos en él, el Gobierno prefirió hacer hincapié en las respuestas que enlazaban más directamente con las cuatro reformas constitucionales que había decidido impulsar, mientras que el principal partido de la oposición puso el énfasis en las consideraciones que el Consejo de Estado incluyó en su informe de manera complementaria, especialmente para defender la idea de poner un límite a las cesiones de competencias a las Comunidades Autónomas y de llevar a cabo la reforma de la Constitución antes que la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Lo cierto, sin embargo, es que el enconado debate político sobre los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de Andalucía hizo que el debate sobre la reforma constitucional quedara aparcado durante el resto del año 2006 hasta que el 2 de diciembre el presidente del Partido Popular Mariano Rajoy difundió una propuesta de su partido para llevar a cabo catorce reformas, de las cuales la mayoría de ellas debían practicarse en la Constitución. Entre las medidas propuestas, pueden destacarse las de elevar a dos tercios la mayoría necesaria en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y en las Cortes Generales para modificar los Estatutos de Autonomía (art. 81 CE), incrementar la mayoría para aprobar la regulación del Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial (art. 81 CE), fijar un núcleo de competencias del Estado exclusivas e intransferibles, consistente en política exterior, defensa, seguridad y coordinación de la gestión de crisis (arts. 149 y 93 CE), clarificar las competencias del Estado en materias esenciales para garantizar la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes en temas como el urbanismo, la inmigración, etcétera (art.149.1 CE), modificar el artículo 150.2 de la Constitución eliminando el supuesto de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y dejando solamente la delegación del ejercicio de facultades, así como especificando qué se entiende por delegables por naturaleza, en el sentido de no inherentes a la soberanía del Estado ni indispensables para el correcto funcionamiento de éste, profundizar en

los mecanismos de garantía del principio de solidaridad en la gestión de los recursos esenciales, como el agua y otros recursos naturales (art. 138 CE), reservar al Tribunal Supremo el recurso de casación como garantía de la igualdad de los españoles (art. 123 CE) y recuperar el recurso previo de inconstitucionalidad para las propuestas de reforma de los Estatutos de Autonomía. Como se ve, la propuesta del principal partido de la oposición se centra en aspectos distintos a la del Gobierno y tendentes a reforzar la homogeneidad en el marco territorial y a concretar límites expresos al proceso de descentralización del Estado. Ciertamente, la propuesta no fue presentada como una reforma en profundidad de la Constitución, sino como meros retoques (sic), pero, en cuanto a la articulación territorial del Estado, tenía un enorme calado.

El año terminó, en cuanto a la reforma constitucional, con dos anuncios de sentido contrapuesto. En primer lugar, el anuncio de que el Gobierno, representado por la Vicepresidenta primera, iniciaría a final de enero de 2007 una ronda de consultas con todos los partidos con representación parlamentaria sobre la reforma de la Constitución; posteriormente, el anuncio de que la reforma de la Constitución no se haría en la presente legislatura, dada la falta de consenso sobre el contenido que habría de tener entre el partido gobernante y el principal partido de la oposición, puesta de manifiesto una vez más en la entrevista que mantuvieron el 22 de diciembre de 2006 en el Palacio de La Moncloa el presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero y el presidente del PP Mariano Rajoy. Con esto, la reforma de la Constitución quedaba definitivamente aplazada y sin fecha para ser retomada.

4. ELECCIONES EN CATALUÑA: MÁS TRIPARTITO PARA DESARROLLAR EL *ESTATUT*

El 11 de mayo de 2006, el presidente del Consejo de Gobierno de Cataluña, Pasqual Maragall, destituyó a los consejeros del partido ERC que formaban parte del Gobierno de Cataluña y anunció la convocatoria de elecciones para después de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía. Esta convocatoria se llevaría a efecto en el mes de julio.

Lo cierto es que el nuevo Estatuto de Autonomía había sido aprobado en un clima de confrontación política, tanto en el ámbito autonómico como en el nacional, que provocó que dicha aprobación quedara acompañada por una sensación de fin de una etapa y que pareciera conveniente convocar elecciones para recomponer el panorama político catalán, especialmente a la luz de las distintas posiciones que los partidos políticos catalanes habían defendido en torno al nuevo Estatuto de Autonomía, y elegir un nuevo Gobierno que se encargara de desarrollar el nuevo Estatuto. Las disensiones alcanzaron al propio Gobierno catalán, en el que uno de los partidos que lo formaban, ERC, defendió el no al Estatuto en el referéndum, mientras que

los otros dos partidos, PSC e ICV, defendieron el sí, lo que provocó la citada destitución de los consejeros de dicho partido político en el mes de mayo.

La campaña electoral contó con la novedad del candidato del PSC, que fue José Montilla, tras la renuncia de Pasqual Maragall a volver a presentar su candidatura a las elecciones.

Las elecciones se celebraron el 1 de noviembre de 2006 y dieron el siguiente resultado, en número de escaños:

Candidatura	Número escaños 2006	Número escaños 2003
CiU	48	46
PSC	37	42
ERC	21	23
PP	14	15
ICV	12	9
Ciutadans	3	---

Como se ve, el resultado confirmó, en líneas generales, el reparto de escaños que se dio en las elecciones catalanas del año 2003. CiU ganó las elecciones en número de votos y obtuvo un ligero incremento del número de escaños que, sin embargo, resultaba insuficiente para asegurarle el acceso al gobierno. Los dos partidos principales del gobierno tripartito de la legislatura anterior sufrieron un descenso en su número de escaños, más acusado en el caso del PSC que en el de ERC, pero consiguieron suficiente fuerza para repetir el gobierno, especialmente teniendo en cuenta el ascenso de ICV. El PP veía confirmada su posición marginal en el mapa político catalán. Finalmente, se registró la novedad del acceso al Parlamento del nuevo Ciutadans-Partido de la Ciudadanía, que obtuvo tres escaños en la provincia de Barcelona con un mensaje que postulaba una política alternativa y opuesta a los postulados identitarios y nacionalistas.

El resultado de las elecciones fue la reedición del Gobierno tripartito formado por PSC, ERC e ICV que había regido en Cataluña durante la legislatura anterior. En efecto, el Gobierno catalán encargado de poner en marcha el desarrollo del *Estatut* tendría la misma composición política que el Gobierno desde el que se impulsó su elaboración, si bien con la significativa diferencia de que el Presidente de la Generalidad no sería Pasqual Maragall, sino José Montilla, lo cual permitía augurar una rebaja del tono nacionalista del discurso del anterior Presidente y una mayor sintonía, a la hora de desarrollar el nuevo Estatuto de Autonomía, entre el Gobierno autonómico y el Gobierno central.

Montilla obtuvo la investidura del Parlamento catalán el día 23 de noviembre y tomó posesión de su cargo como Presidente el día 28 del mismo mes. Ese mismo día dio a conocer la composición de su Gobierno (el nuevo Estatuto denomina "Gobierno" al máximo órgano ejecutivo de la Generalidad, art. 68 EAC), en el que figuran, como presencias destacadas, Josep

Lluís Carod Rovira y Joan Puigcercós, de ERC, como Vicepresidente y Consejero de Gobernación, respectivamente, y Joan Saura, de ICV, que sumaba a las carteras de Relaciones Internacionales y Participación, que ya había ejercido en el anterior Gobierno, la de Interior. Por lo demás, y en cuanto a los Consejeros del PSC, el nuevo Presidente mantuvo, en esencia, el mismo núcleo afín al anterior Presidente que había integrado el Gobierno precedente. Los tres partidos integrantes del Gobierno alcanzaron, al menos, un protocolo común de actuación para evitar que los Consejeros fueran cuestionados desde el Parlamento por parlamentarios integrantes de partidos pertenecientes a la misma coalición gubernamental, como había sucedido en el Gobierno anterior, dando lugar a situaciones de tensión y descoordinación.

5. LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA CON TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL

Desde el punto de vista de la actividad parlamentaria, 2006 puede considerarse un año extremadamente prolífico no sólo por el elevado número de leyes aprobadas, muy superior al de los dos primeros años de legislatura, sino sobre todo por la importancia de muchas de ellas, entre las que hay que incluir los Estatutos de Autonomía Catalán y Valenciano y la tramitación del andaluz. Los datos son muy reveladores. Si en 2004 se aprueban 4 leyes ordinarias y 3 orgánicas y en 2005, 30 leyes ordinarias y 5 leyes orgánicas, 2006 se salda con la aprobación de 44 leyes ordinarias y 8 leyes orgánicas.

Entre ellas, cabe citar la aprobación de la **Ley 14/06, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción asistida**, que suscitó una gran polémica entre el Gobierno y el principal partido de la oposición y a la que vino a sumarse la Iglesia Católica, que llegó a pedir el voto en contra de los parlamentarios católicos.

Esta ley, que regula las técnicas de reproducción asistida para que personas con problemas de fertilidad puedan tener descendencia, introduce importantes modificaciones con respecto a la regulación anterior. En primer lugar, se prevé la congelación de ovocitos y tejido ovárico con fines reproductivos, abriendo la posibilidad de preservar la fertilidad cuando ésta se encuentra comprometida (art. 11).

Pero las mayores novedades aparecen en el terreno del diagnóstico genético preimplantacional. La ley posibilita la realización de técnicas preimplantacionales con fines terapéuticos para terceros, previo análisis del caso por la Comisión Nacional de Reproducción Asistida. Esto permitirá tener un hijo sano cuyos tejidos sean compatibles con los de su hermano enfermo para poder así curarlo en un futuro (art. 12).

Asimismo, la Ley permite la detección de enfermedades graves incurables, seleccionando entre los óvulos fecundados en procesos de reproduc-

ción asistida aquel embrión que no tenga el gen de esa enfermedad (art. 12).

Por último, la norma permite destinar los embriones sobrantes a proyectos de investigación cuando ya no exista un deseo parental por parte de los progenitores (art. 15).

Si esta ley provocó un encendido debate político y social, mayor aún fue el ruido mediático que acompañó toda la tramitación de la **Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación**, aprobada con el único voto en contra del PP y que también desató una fuerte contestación en la Iglesia Católica. Esta norma deroga, entre otras, la LOGSE, aprobada en 1990 por la mayoría socialista y la Ley Orgánica de Calidad de la Enseñanza, norma aprobada en 2002 bajo el Gobierno del Partido Popular y que constituye el modelo de referencia para el principal partido de la oposición que no compartía la necesidad de llevar a cabo esta reforma.

Como no podía ser de otro modo en un año de intenso debate territorial, la cuestión de las materias comunes en todo el territorio nacional se convirtió en uno de los principales puntos de fricción en las Cortes Generales. La norma aprobada opta por cifrar en el 65% el porcentaje de materias comunes a impartir en todo el territorio, dejando a salvo las Comunidades Autónomas con lengua propia, en que este porcentaje se reduce hasta el 55% (art. 6)

Otra de las cuestiones debatidas fue la conveniencia de la repetición de curso para aquellos alumnos que no superaran un determinado número de asignaturas. La norma determina que los alumnos podrán repetir una vez en Primaria (art. 20) y hasta dos en Secundaria, donde no se podrá pasar de curso con tres suspensos, salvo excepciones (art. 28)

En lo que respecta al principal caballo de batalla de la Iglesia Católica desde que se conoció el proyecto, el papel que pasaría a ocupar la asignatura de Religión, la norma ha optado por considerarla como una asignatura de oferta obligatoria para los centros, pero voluntaria para los alumnos y no evaluable. Como novedad se introduce una nueva asignatura en Primaria, "Educación para la ciudadanía y los derechos humanos" en la que, según establece la propia ley, se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 18). En Secundaria, además de esta asignatura en alguno de los tres primeros cursos (art. 24), se impartirá la asignatura de Educación ético-cívica en el último curso, en la que también se hará hincapié en la igualdad entre hombres y mujeres (art. 25). La introducción de esta asignatura fue duramente contestada por la Iglesia Católica.

Tampoco fue de la satisfacción de la Conferencia Episcopal el cambio producido en la regulación de la situación legal de los profesores de Religión en las escuelas públicas, que pasan a prestar sus servicios en régimen de contratación laboral de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores (Disposición adicional tercera).

La norma garantiza la gratuidad de la enseñanza básica obligatoria (Primaria y Secundaria) impidiendo a los centros privados concertados percibir

cantidades por las enseñanzas de carácter gratuito, imponer a las familias la obligación de hacer aportaciones a fundaciones o asociaciones ni establecer servicios obligatorios, asociados a las enseñanzas, que requieran aportación económica por parte de las familias de los alumnos (art. 88).

En lo que respecta al acceso a la Universidad, la LOE elimina la Prueba General de Bachillerato, que había previsto la Ley de Calidad, de modo que el acceso a la Universidad pasa a realizarse a través de una única prueba que, junto con las calificaciones obtenidas en bachillerato, valorará, con carácter objetivo, la madurez académica y los conocimientos adquiridos en él, así como la capacidad para seguir con éxito los estudios universitarios (art. 38).

Menos polémica se presentó la tramitación y aprobación de la **Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia**, que contó con la única oposición de CIU, EA y PNV y con la abstención de Nafarroa Bai. Las fuerzas nacionalistas no respaldaron el texto de la ley, por considerar que invadía competencias de las Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales.

La norma establece el derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en la ley a las personas dependientes (personas mayores y personas con discapacidad que no se pueden valer por sí mismas), incluyendo en esta categoría a las personas con discapacidad intelectual, con enfermedad mental y a los menores de tres años con graves discapacidades. Además de la situación de dependencia, se exige la residencia en territorio español durante cinco años, de los que dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para los menores de cinco años el periodo de residencia se exige a quien ejerza su guarda y custodia (art. 5).

La propia ley define y clasifica la situación de dependencia en los siguientes grados (art. 26):

- Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.
- Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Para garantizar las prestaciones previstas en la norma, se crea el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), que se configura como una red pública integrada por centros y servicios, públicos y privados

debidamente acreditados (art. 6). Este sistema consta de tres niveles de protección (art. 7):

1. El nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado.
2. El nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas.
3. El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.

Como instrumento de cooperación para la articulación de todo el sistema, la norma crea el Consejo Territorial del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (art. 8).

La ley (art. 15) establece el catálogo de servicios del SAAD, que comprende los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia:

- Servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.
- Servicio de teleasistencia.
- Servicio de Ayuda a domicilio (atención de las necesidades del hogar y cuidados personales).
- Servicio de Centro de Día y de Noche.
- Servicio de Atención Residencial.

Se reconoce además una prestación económica que tendrá carácter periódico y se establecerá únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado y nivel de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario (art. 17). Precisamente, esta vinculación de la prestación a la capacidad económica del beneficiario sufrió diversos avatares durante la tramitación parlamentaria. Estaba prevista en el proyecto inicial del Gobierno, pero se suprimió en el Senado gracias a una enmienda del PP. Finalmente, en el Congreso de los Diputados se volvió a la redacción inicial, reapareciendo la necesidad de tomar en cuenta el patrimonio para el cálculo de esta prestación económica.

Asimismo, la norma establece que los beneficiarios contribuirán económicamente a la financiación de los servicios de manera progresiva en función de su capacidad económica, teniendo en cuenta para ello el tipo de servicio que se presta y el coste del mismo (art. 33).

Uno de los elementos más novedosos que presenta esta norma es el reconocimiento de la figura del cuidador no profesional cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar. En este caso y siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención, se reconocerá una prestación económica para cuidados familiares. El cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se prevean reglamentariamente (art. 18).

La disposición transitoria primera regula la participación financiera del Estado en la puesta en marcha del Sistema en un periodo transitorio hasta 2015. En este sentido, el Gobierno se ha comprometido a aportar más de doce mil millones de euros en dicho periodo. Para que estas cantidades puedan concretarse tendrán que firmarse convenios con las Comunidades Autónomas.

De gran importancia en el ámbito jurídico resulta la **Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales**, que, al regular este tema, responde a una aspiración largamente sentida por parte de los Colegios profesionales representativos de ambas profesiones y de amplios sectores de la abogacía y la procura. La ley crea un título profesional de Abogado y un título profesional de Procurador y establece un sistema en el que, para tener derecho a su obtención, se requiere a las personas estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, o del grado que lo sustituya en el futuro, y, además, acreditar la superación de unos cursos de formación. Estos componen una formación reglada y de carácter oficial y deberán estar acreditados conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia (art. 2).

Los cursos podrán ser organizados e impartidos por universidades, públicas o privadas, y por escuelas de práctica jurídica, según el artículo 3 de la Ley. Los cursos de formación para abogados podrán ser organizados e impartidos por universidades públicas o privadas, de acuerdo con la normativa reguladora de la enseñanza universitaria oficial de postgrado y, en su caso, dentro del régimen de precios públicos, y, en su plantilla, debe quedar garantizada la presencia de, al menos, la mitad de profesionales colegiados ejercientes (art. 4). Asimismo, las escuelas de práctica jurídica creadas por los colegios profesionales podrán organizar e impartir los cursos, si bien, para que pueda proceder a la acreditación y reconocimiento de sus cursos, deben celebrar un convenio con una Universidad (art. 5). La Ley, por lo tanto, tiende a un sistema en el que necesariamente participen la Universidad y los profesionales.

Los cursos deben tener una duración de 60 créditos europeos (art. 4.3), más un programa de prácticas externas que debe constituir la mitad del contenido formativo de dichos cursos (art. 6.1). Finalmente, los aspirantes deberán aprobar una evaluación de contenido único para todo el territorio nacional, si bien la evaluación será llevada a cabo por comisiones de ámbito autonómico (art. 7). Las convocatorias tendrán una periodicidad mínima anual y no podrán establecer un número limitado de plazas (art. 7.6).

La Disposición final tercera de la Ley prevé su entrada en vigor a los cinco años de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, que se produjo el 31 de octubre de 2006. Además, la Ley contiene una Disposición transitoria que contempla específicamente la situación de las personas con título de licenciado en Derecho anterior a su entrada en vigor que no estuvieran incorporadas a un colegio de abogados o de procuradores en dicho momento.

Mucha menor incidencia práctica, pero un gran valor simbólico encierra la aprobación de la **Ley 33/2006, de 30 de octubre, sobre igualdad del**

hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios. Con esta norma se pone fin a una situación clara de discriminación de la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios. La ley es tanto más necesaria por cuanto esta situación había sido convalidada por el Tribunal Constitucional en su polémica STC 121/1997, de 1 de julio, en la que el Alto Tribunal declaró que estas previsiones no podían considerarse contrarias al principio de igualdad y no discriminación previsto en el artículo 14 de la Constitución.

En este contexto, el Gobierno, en consonancia con su política de profundización en la igualdad entre hombres y mujeres, cuestión de la que ha hecho bandera desde el inicio de la legislatura, impulsa la aprobación de una norma que deja sin efecto las previsiones de las cartas de concesión de los títulos nobiliarios que excluyan a la mujer de los llamamientos o que prefieran al varón en igualdad de línea y de grado o sólo de grado en ausencia de preferencia de línea o que contradigan de cualquier modo el igual derecho a suceder del hombre y de la mujer (art. 2). La misma ley deja a salvo las transmisiones de títulos acaecidas con anterioridad, al amparo de la normativa anterior (disposición transitoria única).

6. LA ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DURANTE 2006

En cifras, la jurisprudencia constitucional relativa a 2006 no presenta grandes diferencias con la de años anteriores. El recurso de amparo continúa siendo el gran protagonista en la actividad del Tribunal Constitucional, acaparando la mayor parte de su actividad. En este año, de 365 resoluciones que adoptan la forma de sentencia, 327 resuelven recursos de amparo.

El resto de sentencias recaídas en 2006 (38) resuelven recursos de inconstitucionalidad (9), cuestiones de inconstitucionalidad (22), conflictos positivos de competencia (6) y un conflicto en defensa de la autonomía local. Lo llamativo es el elevado número de pronunciamientos en que se resuelven cuestiones territoriales. Así, de los nueve recursos de inconstitucionalidad, siete se plantean por motivos competenciales y de las cuestiones, diez tienen de fondo reclamaciones conflictuales. Si a ello sumamos los seis conflictos positivos de competencia y el conflicto en defensa de la autonomía local se aprecia mejor la relevancia de la actividad arbitral del Tribunal Constitucional en el conjunto de sus funciones.

6.1. El Tribunal Constitucional y la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

La tensión territorial inherente a un Estado de las Autonomías en pleno proceso de reforma necesariamente se tenía que reflejar en la actividad del Tribunal Constitucional. De hecho, la lucha política desatada con la

tramitación y aprobación del Estatuto de Autonomía para Cataluña llega a residenciarse ante el Tribunal Constitucional. Primero, por la interposición de un recurso de amparo frente a los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 18 y 25 de octubre de 2005 de calificación y admisión a trámite como proposición de ley de reforma del Estatuto de Autonomía de una proposición de Ley Orgánica remitida por el Parlamento de Cataluña. Luego, una vez aprobada la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña, se interponen sendos recursos de inconstitucionalidad planteados por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y por el Defensor del Pueblo. Todo ello acompañado, además, de la recusación de varios de sus magistrados.

El recurso de amparo planteado frente a la calificación del proyecto de Estatuto como proposición de ley orgánica se interpone por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso fundado en tres motivos: a) que el proyecto vulneraba la Constitución; b) que por ello el procedimiento legislativo para la tramitación debía ser el de la reforma de la Constitución; c) que la Mesa del Congreso, al no tramitar el proyecto como reforma había vulnerado el derecho de los recurrentes reconocido en el artículo 23.2 CE, al privar a sus votos de la eficacia que tendrían en un procedimiento de reforma de la Constitución.

El Tribunal Constitucional inadmite el recurso mediante el **ATC 85/2006, de 15 de marzo**, resuelto por el Pleno. En el mismo se reitera la falta de idoneidad objetiva para que un proyecto de norma pueda de por sí vulnerar la Constitución, así como la posibilidad de que el órgano de garantía interfiera en un debate parlamentario en curso (F.J. Segundo).

El segundo argumento esgrimido por el Grupo Parlamentario Popular, la improcedencia del cauce procedimental seguido para su tramitación, tampoco resulta acogido por el Tribunal Constitucional, que no encuentra base constitucional alguna para que una reforma estatutaria deba tramitarse como reforma constitucional. Para el órgano de garantía constitucional, aunque la norma ya perfecta resultara viciada de inconstitucionalidad, no se alteraría su naturaleza jurídica ni ello supondría reforma alguna de la Constitución.

El Tribunal tampoco comparte el último de los motivos alegados por los recurrentes de amparo, la lesión de su derecho fundamental a acceder y desempeñar en condiciones de igualdad su cargo representativo (art. 23 CE). De la calificación de la Mesa no se deducen consecuencias negativas para el *status* de los parlamentarios del Grupo Parlamentario recurrente, por lo que no hay nada que reprochar a la calificación jurídica de la propuesta de reforma procedente del Parlamento Catalán. La cuestión de si en esa propuesta se contenían preceptos contrarios a la Constitución es algo que sólo puede dilucidarse si se mantienen en la norma aprobada por las Cortes y por quién resulta competente para ello según la Constitución: el Tribunal Constitucional. Parece que con este argumento, el Grupo Par-

lamentario popular pretendía utilizar un cauce en el que su importancia numérica resultara determinante: el de la reforma constitucional.

Tan llamativo como el planteamiento del recurso de amparo resulta la formulación de cinco Votos Particulares en que los magistrados discrepantes manifiestan su desacuerdo con la decisión mayoritaria, considerando que la demanda de amparo no carece de contenido constitucional y por tanto, debería haber llevado a una sentencia en que el Tribunal se pronunciase sobre el fondo del asunto. Los Votos Particulares son formulados por los magistrados Guillermo Jiménez Sánchez, Javier Delgado Barrio, Roberto García-Calvo y Montiel, Jorge Rodríguez-Zapata Pérez y Ramón Rodríguez Arribas.

Junto a la interposición de este recurso de amparo, el Grupo Parlamentario Popular del Congreso plantea la recusación del magistrado Pablo Pérez Tremps, que había sido resuelta poco antes, en el **ATC 18/2006, de 24 de enero**. En el mismo, el Tribunal Constitucional en Pleno deja sentado como los trabajos de corte académico en que había participado el magistrado Pablo Pérez Tremps en ningún caso suponen una causa de recusación y, en consecuencia con esta argumentación, inadmiten la recusación mediante Auto. Tres magistrados formulan otros tantos Votos Particulares mostrando su discrepancia con la posición mayoritaria.

El Tribunal Constitucional tiene que pronunciarse además sobre otras tres recusaciones planteadas, en esta ocasión, con relación a los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente al Estatuto de Autonomía de Cataluña y que todavía están pendientes de resolución. En concreto, el Tribunal resuelve la recusación de la Presidenta planteada por el Grupo Parlamentario Popular con relación al recurso por ellos interpuesto (ATC 383/2006, de 2 de noviembre) y dos recusaciones del magistrado García-Calvo interpuestas por la Generalidad de Cataluña y por el Parlamento de Cataluña también en relación con los dos recursos de inconstitucionalidad pendientes (AATC 394/2006, de 7 de noviembre y 454/2006, 12 de diciembre).

La propuesta de recusación de la presidenta, resuelta por el ATC 383/2006, de 2 de noviembre, se fundamenta en que se encuentra casada con una de las personas que asesoró sobre la constitucionalidad del Estatuto de Cataluña. Sin embargo, "no se expresa argumento alguno en el escrito analizado para tratar de explicar en qué medida un vínculo matrimonial distinto del que el juzgador pudiera mantener con las partes del proceso, sus representantes o Letrados —únicos supuestos que justificarían la recusación *ex art. 219 LOPJ*—, puede afectar la libertad de criterio de un Magistrado. Extrapolando, más allá de las expresas previsiones legales, las sospechas de parcialidad a los cónyuges implica desconocer la autonomía personal, ideológica y profesional de la que, *ex Constitutione*, todos los ciudadanos gozan, por lo que la pretensión debe ser frontalmente rechazada" (Fundamento Jurídico Cuarto). Parece que en este asunto no hubo discrepancias en el seno del Tribunal Constitucional. El magistrado Rodríguez-Zapata Pérez emite un Voto Particular concurrente.

La misma suerte corrieron las recusaciones del magistrado García-Calvo y Montiel planteadas, como se ha dicho, por la Generalidad y el Parlamento de Cataluña con relación a los dos recursos de inconstitucionalidad pendientes de resolución. En este caso el motivo de la recusación se encuentra en el Voto Particular que este magistrado dictó en el ATC 85/2006, de 15 de marzo y en el que mostró su discrepancia con la decisión mayoritaria de inadmitir el recurso de amparo contra la calificación como proposición de ley orgánica del texto emanado del Parlamento de Cataluña. Como destaca el mismo Tribunal Constitucional, "es la primera vez que se produce la recusación de un miembro de este Tribunal por entender que ha incurrido en sospecha de parcialidad por las opiniones vertidas en un Voto Particular" (Fundamento Jurídico Tercero).

El Tribunal Constitucional, en los AATC 394/2006, de 7 de noviembre y 454/2006, de 12 de diciembre, inadmite las recusaciones pues "no puede admitirse que las opinión vertida en el ejercicio de las funciones que constitucionalmente le corresponden, pueda dar lugar a la revelación de un interés —en el sentido de esta causa de recusación— cuando, como aquí ocurre, la opinión expresada se refería al objeto de la controversia allí planteada" (ATC 394/2006, de 7 de noviembre, Fundamento Jurídico Quinto). La presidente del Tribunal Constitucional, la magistrada Pérez Vera emite un Voto Particular concurrente en ambas resoluciones.

Una vez concluido el análisis de la jurisprudencia constitucional recaída en torno al debate y tramitación del Estatuto de Autonomía para Cataluña y, pendientes de resolución los dos recursos de inconstitucionalidad planteados frente a la reforma ya aprobada, conviene realizar un somero acercamiento a la jurisprudencia constitucional relativa a la Comunidad Autónoma Andaluza.

6.2. La Comunidad Autónoma Andaluza y el Tribunal Constitucional

El hecho de que el Partido Popular decidiera prestar su apoyo a la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía cuando se estaba debatiendo en el Congreso de los Diputados rebajó mucho la tensión política que, de todos modos, nunca llegó a los niveles alcanzados durante la tramitación del Estatut.

Si a ello se añade la coincidencia de signo político entre el gobierno estatal y el andaluz, se comprende la escasa conflictividad producida entre las dos Administraciones territoriales. De hecho, durante 2006, el Parlamento de Andalucía no ha reclamado contra las normas estatales y la actividad legislativa de la Cámara andaluza ha sido llevada en una sola ocasión ante el Tribunal Constitucional. En concreto, el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados ha recurrido diversos artículos de la Ley 13/2005,

de 17 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo².

Sin embargo, contamos con resoluciones jurisprudenciales referidas a Andalucía que resuelven conflictos anteriores. En concreto, el Tribunal resuelve mediante sentencia un conflicto de competencia en el que es parte la Junta de Andalucía (STC 32/2006, de 1 de febrero), dos conflictos de competencia y dos recursos de inconstitucionalidad acumulados (STC 50/2006, de 16 de febrero), un recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley de presupuestos para 2000 (STC 67/2006, de 2 de marzo) y un recurso de amparo interpuesto frente a actos sin valor de ley procedentes de la Mesa de la Cámara andaluza (STC 78/2006, de 13 de marzo). Veámoslo con algo más de detenimiento.

La STC 32/2006, de 1 de febrero resuelve dos conflictos de competencia acumulados, promovido uno de ellos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra diversos preceptos del Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y el funcionamiento del Consejo de Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos. El Tribunal Constitucional resuelve estimando parcialmente el conflicto de competencias planteado por la Junta de Andalucía.

A dos conflictos positivos de competencia y dos recursos de inconstitucionalidad acumulados da respuesta la STC 50/2006, de 16 de febrero. En concreto, se resuelve el conflicto planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra las Resoluciones de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 24 de febrero de 1997 y 22 de abril de 1997, que, respectivamente, anuncia la licitación y adjudica la contratación del servicio de apertura y gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones que precisan mantener los órganos judiciales y el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno contra el Decreto 287/1997 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se determinan las competencias de los órganos de Administración de la Junta de Andalucía en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales. Los recursos de inconstitucionalidad se plantean por el Presidente del Gobierno contra la disposición adicional octava de la Ley 7/1997, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998 y contra la disposición adicional séptima de la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1999.

El Tribunal Constitucional resuelve estimando el conflicto de competencia planteado por el Gobierno contra el Decreto 287/1997 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se determinan las competencias de los órganos de la administración de la Junta de Andalucía en relación

² Estos datos se toman de Morales Arroyo, J.M., "Actividad del Parlamento de Andalucía durante 2006", *Anuario 2006. Actividad desarrollada en el Parlamento de Andalucía*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2007.

con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales. También se admiten los recursos de inconstitucionalidad planteados frente a una disposición de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma para los ejercicios 1998 y 1999.

Una cuestión parecida es la que se dilucida en la STC 67/2006, de 2 de marzo, en la que se impugna un precepto idéntico a los declarados inconstitucionales en la resolución anterior: la disposición adicional quinta de la Ley 16/1999, de 28 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2000. El Tribunal Constitucional se remite a lo dispuesto en la STC 50/2006, de 16 de febrero y resuelve en el mismo sentido que en aquella ocasión, estimando el recurso.

Una cuestión distinta se dilucida en la STC 78/2006, de 13 de marzo, en la que el Tribunal Constitucional resuelve un recurso de amparo planteado por un miembro del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento de Andalucía frente a la inadmisión a trámite de dos proposiciones no de ley, sobre solicitud de rectificación al presidente de los socialistas catalanes y al Secretario General del PSOE. En este pronunciamiento, el Tribunal Constitucional ampara al grupo parlamentario popular del Parlamento de Andalucía tras enjuiciar la inadmisión a trámite de dos proposiciones no de ley en las que se pretendía que el Pleno de esa Cámara manifestara su rechazo a las declaraciones del Presidente de los socialistas catalanes en aquel momento, Pasqual Maragall, críticas con el trasvase del Ebro a otras regiones, e instara al Consejo de Gobierno a exigir una rectificación. En la segunda (referida a unas declaraciones del Secretario General del PSOE) se expresaba el rechazo a declaraciones de ese tipo y se instaba a la Junta a manifestar su desacuerdo con las mismas.

El Tribunal Constitucional efectúa un exhaustivo examen de la legalidad reglamentaria al objeto de contrastar si el uso que había hecho la Mesa de la Cámara de sus facultades de admisión y calificación de documentos resultaba amparado por el Reglamento Parlamentario o excedía de sus atribuciones. Y concluye que "la ausencia de límites materiales a la configuración de las proposiciones no de ley contenidos en el Reglamento del Parlamento de Andalucía obliga a considerar que los Acuerdos adoptados por la Mesa de la Asamblea carecen de una justificación objetiva y razonable y lesionan los derechos recogidos en el art. 23 CE" (Fundamento Jurídico Quinto). Con este pronunciamiento, el Tribunal Constitucional considera por vez primera que los órganos de gobierno de la Cámara andaluza han lesionado los derechos fundamentales de sus miembros.

No puede dejar de destacarse en la crónica de la actividad del Tribunal Constitucional durante 2006, la STC 240/2006, de 20 de julio, que constituye la primera sentencia en que el Tribunal Constitucional resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local.

6.3. La STC 240/2006, de 20 de julio: la primera resolución de fondo de un conflicto en defensa de la autonomía local

Aunque ya contábamos con varios Autos dictados en respuesta a conflictos en defensa de la autonomía local, no será hasta la STC 240/2006, de 20 de julio, cuando el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el fondo en uno de estos procesos. En este pronunciamiento se resuelve el conflicto planteado por la ciudad Autónoma de Ceuta en relación con el art. 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, por el que se modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoración.

En esta sentencia el Tribunal Constitucional se refiere a este proceso, introducido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, señalando como "dada su configuración no puede entenderse como una nueva modalidad, ni de alguno de los procesos a los que se hace referencia en los epígrafes a), b) y c) del art. 161.1 CE, ni del contemplado en el art. 161.2 CE" (Fundamento Jurídico Primero). Para el Tribunal, "este nuevo procedimiento viene a reforzar los mecanismos en defensa de la autonomía local de los que ya disponen los entes locales en nuestro Ordenamiento" (Fundamento Jurídico Segundo). Constituye "una vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional (...). Dicha especificidad se manifiesta en que el conflicto sólo puede ser promovido frente a normas legales con base en un único motivo de inconstitucionalidad, la lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada; en consecuencia, no podrán alegarse en él otros motivos fundados en la infracción de preceptos constitucionales que no guarden una relación directa con la autonomía que la Constitución garantiza a los entes locales" (Fundamento Jurídico Tercero).

Atendiendo a los pormenores del caso en concreto, el Tribunal, antes de entrar a analizar el fondo de la cuestión debe resolver si la entidad actora, la ciudad Autónoma de Ceuta ostenta legitimación para interponer el mencionado conflicto. Para ello debe resolverse acerca de su carácter de ente municipal y si se dan las condiciones que el artículo 75 ter LOTC establece.

Acerca de la consideración de Ceuta como un ente local, el Tribunal Constitucional destaca que "excluida la posibilidad de que las ciudades de Ceuta y Melilla constituyan sendas comunidades autónomas, y como quiera que tampoco se integran en la organización provincial del Estado, no cabe negarles, al menos a los efectos de poder acceder ante el Tribunal Constitucional en defensa de autonomía, su condición de entes municipales" (Fundamento Jurídico Cuarto).

Una vez que el Tribunal verifica la condición de Ceuta como ente municipal, analiza si se cumplen los requisitos de legitimación previstos en el mencionado artículo 75 ter LOTC. En el mismo se establece que están

legitimados: a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley. b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representan como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial”.

La norma recurrida tiene como destinatarias a las ciudades de Ceuta y Melilla, por lo que Ceuta cumpliría los requisitos exigidos en la letra b) del artículo 75, ter: que el conflicto sea planteado por un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley y que representen, como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. Ambos se cumplen ya que Ceuta representa la mitad de los municipios afectados y su población es superior a la de la ciudad de Melilla, por lo que también rebasa con creces el sexto de población exigido por la norma.

Una vez resueltas las posibles dudas en torno a la legitimación de la ciudad Autónoma de Ceuta, el Tribunal Constitucional entra en el fondo del asunto (Fundamento Jurídico Sexto), para tratar de averiguar si la disposición legal cuestionada vulnera la garantía de la autonomía municipal. Al hilo del examen de fondo, el Tribunal Constitucional realiza unas consideraciones de mucho interés acerca del canon de constitucionalidad en este tipo de procesos: “Para determinar el contenido y la extensión de la *autonomía local constitucionalmente garantizada*, objeto de protección en este proceso (art. 75.bis.1 LOTC), debe partirse de nuestra reiterada doctrina según la cual la autonomía local reconocida en los arts. 137 y 140 de la Constitución: “se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible (STC 32/1981, FJ4)” (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39). Tal como declaramos en la STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 5, se trata de una noción muy similar a la que luego fue acogida por la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo art. 3 (Concepto de la autonomía local) establece que *por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*.

Más allá de ese límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Por tanto en relación con el juicio de constitucionalidad sólo cabe comprobar si el legislador ha respetado esa garantía institucional (STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9)” (Fundamento Jurídico Octavo).

Una vez aclarado el canon de constitucionalidad en este tipo de procesos, el Tribunal Constitucional resuelve desestimando el conflicto en defensa de la autonomía local. A la sentencia acompaña un Voto Particular del magistrado Rodríguez-Zapata Pérez, en el que muestra su discrepancia con la consideración de Ceuta como ciudad Autónoma, inclinándose por su carácter de Comunidad Autónoma. A este Voto se adhiere el magistrado García-Calvo Montiel.

6.4. Los Grupos Parlamentarios como titulares del derecho de voto en el procedimiento legislativo: la STC 361/2006, de 18 de diciembre

No puede cerrarse la crónica de la jurisprudencia constitucional recaída en 2006 sin hacer mención a la STC 361/2006, de 18 de diciembre, que resuelve un recurso de amparo interpuesto por una parlamentaria socialista del Parlamento Vasco y por el portavoz de dicho grupo contra la decisión de no repetir una determinada votación tomada por el Presidente del Parlamento Vasco en el curso de la sesión plenaria celebrada el día 28 de diciembre de 2004, con ocasión del debate del dictamen del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 2005.

Este pronunciamiento tiene interés no tanto desde el punto de vista de la resolución de fondo, que considera que la decisión de no repetir la votación a pesar de que existían dudas sobre el correcto funcionamiento del dispositivo electrónico de votación vulneró el derecho fundamental de la recurrente, sino sobre todo en lo que respecta a la extensión del fallo a todo el grupo parlamentario socialista. Efectivamente, el Tribunal Constitucional considera en esta sentencia que la decisión lesionó además el derecho de los parlamentarios integrantes del grupo parlamentario socialista, dado que fue una diputada de su grupo la que no pudo votar correctamente. En concreto, el Tribunal Constitucional señala que “ninguna duda puede entonces oponerse a la representación que ostenta don Rodolfo Ares, portavoz de dicho grupo, para plantear la vulneración del derecho fundamental de los miembros del mismo, y del grupo como tal, pues se les ha privado de la efectividad de su voto que, en unión del de la diputada Sra. Novales, hubiera supuesto la no aprobación de un proyecto de ley con el que habían mostrado su desacuerdo en el trámite de intervenciones que había precedido al acto de la votación. Se ha lesionado en este caso el derecho, tanto

de los parlamentarios como del grupo, a expresar su rechazo colectivo a una medida legislativa, y a que dicho rechazo tuviera unas consecuencias claras, consistentes en la no aprobación de la misma" (Fundamento Jurídico Quinto).

Estas consideraciones llevan al Tribunal Constitucional a declarar que "la decisión del Presidente del Parlamento Vasco ha vulnerado también los derechos del resto de los miembros del Grupo Parlamentario Socialista y los de dicho Grupo como tal" (Fundamento Jurídico Quinto). En el fallo, sin embargo, sólo se reconoce el derecho de la diputada recurrente "y del grupo parlamentario socialistas vascos del Parlamento Vasco al ejercicio de sus funciones como parlamentarios en condiciones de igualdad, reconocido en el art. 23.2 CE".

El magistrado Conde Martín de Hijas emite un Voto Particular en el que muestra su discrepancia con esta extensión del reconocimiento del amparo al Grupo Parlamentario Socialista. En el mismo se destaca como el derecho de voto "es un derecho personal y no delegable de cada diputado en tanto que titular del escaño, no de los grupos parlamentarios en los que éstos se integran, de modo que el grupo parlamentario ningún derecho tiene, ni siquiera expectativa, a que todos sus integrantes voten en un determinado sentido para expresar así su *rechazo colectivo*. Salvo en los supuestos expresamente previstos en los Reglamentos de las Cámaras en los que se otorga al representante o portavoz de cada grupo parlamentario el mismo número de votos que miembros tiene el grupo, por tratarse de órganos internos en los que se quiere reproducir la composición del Pleno de la Cámara, el grupo parlamentario no es titular de ningún supuesto *derecho de voto colectivo*. Evidentemente los grupos pueden dirigir instrucciones a sus miembros respecto al sentido de voto, pero tales instrucciones no vinculan jurídicamente al diputado, que es el titular del escaño y en cuanto tal el titular en este caso del ejercicio del derecho de voto que se ha visto cercenado".

Ciertamente, tiene razón el magistrado discrepante cuando señala que el grupo parlamentario no es titular de ningún derecho de voto por lo que el fallo de la sentencia únicamente debería reconocer la lesión del derecho de la diputada recurrente, no del resto del grupo parlamentario, cuyos diputados sí pudieron ejercer su derecho al voto.

RESUMEN

El artículo describe las novedades legislativas y jurisprudenciales de mayor interés para el Derecho Constitucional ocurridas en el año 2006. Especialmente, examina las nuevas reformas de Estatutos de Autonomía de algunas de las Comunidades Autónomas más significativas. En particular, se detiene en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y su significación en términos de un reforzamiento del reconocimiento de la identidad propia, de las instituciones, de las competencias y de la financiación de dicha Comunidad Autónoma. También refleja las distintas perspectivas desde las que han sido redactados los nuevos Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Andalucía, más próximo este último

a los contenidos característicos del Estatuto de Cataluña. Para terminar con esta materia, describe someramente el contenido de otras reformas de Estatutos de Autonomía que están siendo debatidas en la actualidad. Describe también el contenido del Informe sobre la Reforma de la Constitución Española aprobado por el Consejo de Estado en 2006. Finalmente, se hace referencia las Leyes de interés para el Derecho Constitucional aprobadas en 2006 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de mayor interés en dicho año.

PALABRAS CLAVE

Reforma de Estatutos de Autonomía, reforma de la Constitución, elecciones en Cataluña, Leyes sobre materias constitucionales, jurisprudencia del Tribunal Constitucional

ABSTRACT

This article deals with the legislative and jurisprudential novelties occurred in 2006 that concession the field of Constitutional Law. The article focuses particularly on the new reforms of the Statutes of Autonomy of some of the most significant Autonomous Communities that integrate into the Spanish State. Especially, it examines the new Statute of Autonomy of Catalonia and its significance in terms of reinforcement of the own identity, the powers, the institutions and the financing of that Autonomous Community. It also reflects the different perspectives from which the Statute of Valencia and the Statute of Andalusia have been written and passed, being the last one closer to the contents of the new Statute of Catalonia. To finish with this subject, the article deals with other reforms of Statutes of Autonomy. The article also describes the content of the Report on the Amendments to the Spanish Constitution that the Council of State passed in 2006. Finally, the article describes the most important legislative acts involving the regulation of constitutional matters that have been enacted in 2006 and the most interesting decisions of the Constitutional Court in that year.

KEY WORDS

Reform of Statutes of Autonomy, amendments to the Constitution, election in Catalonia, legislative acts involving constitutional matters, jurisprudence of the Constitutional Court