

partidos políticos y que, en ese sentido, sería primordialmente portavoz de unas opiniones políticas sectoriales que pueden ser, no obstante, mayoritarias de forma absoluta en la Cámara. El carácter de informe, consulta, de la competencia, presupone el debate público, plural y abierto y la formulación de unas determinadas conclusiones a las que, incluso, podrían acompañar votos particulares para una mejor ilustración del órgano de la nación que debe reunir esos informes. Sólo el Parlamento territorial, obviamente, es capaz de cumplir esa función y, en ese sentido, podría incluso hablarse de una implícita exigencia Constitucional. Los Estatutos de Autonomía así lo han reconocido normalmente.

Pero para cerrar el razonamiento planteado en este punto, hay que decir que el órgano capaz de adoptar estas decisiones, el Parlamento, sólo estará legitimado para ello si su composición proviene exclusivamente de unas elecciones por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Que en su proceso de toma de decisiones se acuda a procedimientos de audiencia u otros, facilitará probablemente su decisión final, pero eso serán trámites en el camino, no condiciones imprescindibles de formación de la voluntad parlamentaria.

#### IV) La participación de los Parlamentos territoriales en la formación de la voluntad estatal.-

Son muy notables en nuestra Constitución las técnicas previstas para ayudar a la formación de la voluntad nacional partiendo de una iniciativa o de una cooperación de las Comunidades Autónomas. En el punto anterior he tratado, precisamente, de la cooperación de las Comunidades Autónomas a la formación de una planificación económica nacional, encontrando cómo el Parlamento territorial tiene un papel primordial en todo ello. Pues bien, lo que parece evidente en una contemplación de futuro de la vida del Estado de las Autonomías, es que cada vez cobrarán más fuerza las técnicas de iniciativa individual o colectiva de las Comunidades Autónomas a la formación de la voluntad nacional. Eso parece implícito en el devenir de la vida de los Estado de corte federal y las mismas Comunidades Autónomas, una vez concluido su proceso de autoorganización, una vez con sólidos cimientos, también, su propio ordenamiento jurídico, buscarán la participación ordenada en la formación de la voluntad política nacional. El ejemplo de la participación a la hora

partidos políticos y que, en ese sentido, sería primordialmente portavoz de unas opiniones políticas sectoriales que pueden ser, no obstante, mayoritarias de forma absoluta en la Cámara. El carácter de informe, consulta, de la competencia, presupone el debate público, plural y abierto y la formulación de unas determinadas conclusiones a las que, incluso, podrían acompañar votos particulares para una mejor ilustración del órgano de la nación que debe reunir esos informes. Sólo el Parlamento territorial, obviamente, es capaz de cumplir esa función y, en ese sentido, podría incluso hablarse de una implícita exigencia Constitucional. Los Estatutos de Autonomía así lo han reconocido normalmente.

Pero para cerrar el razonamiento planteado en este punto, hay que decir que el órgano capaz de adoptar estas decisiones, el Parlamento, sólo estará legitimado para ello si su composición proviene exclusivamente de unas elecciones por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Que en su proceso de toma de decisiones se acuda a procedimientos de audiencia u otros, facilitará probablemente su decisión final, pero eso serán trámites en el camino, no condiciones imprescindibles de formación de la voluntad parlamentaria.

#### IV) La participación de los Parlamentos territoriales en la formación de la voluntad estatal.-

Son muy notables en nuestra Constitución las técnicas previstas para ayudar a la formación de la voluntad nacional partiendo de una iniciativa o de una cooperación de las Comunidades Autónomas. En el punto anterior he tratado, precisamente, de la cooperación de las Comunidades Autónomas a la formación de una planificación económica nacional, encontrando cómo el Parlamento territorial tiene un papel primordial en todo ello. Pues bien, lo que parece evidente en una contemplación de futuro de la vida del Estado de las Autonomías, es que cada vez cobrarán más fuerza las técnicas de iniciativa individual o colectiva de las Comunidades Autónomas a la formación de la voluntad nacional. Eso parece implícito en el devenir de la vida de los Estado de corte federal y las mismas Comunidades Autónomas, una vez concluido su proceso de autoorganización, una vez con sólidos cimientos, también, su propio ordenamiento jurídico, buscarán la participación ordenada en la formación de la voluntad política nacional. El ejemplo de la participación a la hora

de la búsqueda de la voluntad nacional y su expresión en los órganos de la Comunidad Económica Europea, de gran actualidad en el momento actual, es un buen ejemplo de todo ello. Pero surgirán muchos más o, dicho de otra forma, se actuarán con mayor profusión las técnicas actuales.

Creo, además, que los Parlamentos territoriales dedicarán en el futuro una buena parte de su tiempo de sesiones al debate y adopción de decisiones en relación a competencias atribuidas al Estado pero cuya repercusión sobre la respectiva Comunidad es evidente. Se buscará expresar la voz de la Comunidad en torno a tales cuestiones e, incluso, influenciar el sentido de la decisión final.

En nuestro país tales procesos adolecerán probablemente de la falta adecuada de cauces para su conducción en cuanto que nuestro Senado, Cámara de Representación Territorial según la Constitución española, carece en realidad de la estructura y de las competencias mínimas para cumplir esa función y ser, por tanto, el lugar idóneo donde confluyeran las iniciativas de las Comunidades Autónomas y donde, además, pudieran confrontarse las posibles oposiciones entre sus voluntades. No estoy seguro, además, de que dados los principios generales sobre la representación política en España fuera fácil la configuración de un Senado que para ser de verdad Cámara de Representación Territorial, debería asemejarse en cierta medida al Bundesrat alemán. En cualquier caso ello supone una reforma constitucional y no creo que en este momento, e incluso a medio plazo, las ventajas que pudieran extraerse desde el punto de vista de la expresión de la voluntad de las Comunidades Autónomas, justifiquen los evidentes riesgos de tocar aunque sea en una mínima parte un texto constitucional que aún no ha cumplido los diez años de vigencia. Creo preferible, por tanto, tratar de extraer al actual Senado, por la vía de reformas reglamentarias y por la de la multiplicación de los procedimientos de consulta y audiencia, hasta la última de sus virtualidades antes de emprender un camino que, además, tiene fuertes rechazos como podrá comprobar cualquiera que ojee siquiera someramente la literatura y la práctica política alemana sobre el Bundesrat.

Dicho esto como punto previo, sentada mi opinión sobre la fuerza expansiva futura de los deseos de las Comunidades Autónomas de participar en el futuro cada vez con mayor intensidad en la formación de la voluntad política nacional, voy a pasar a examinar los instrumentos actuales de participación y los problemas que se plantean.

**a) Actuaciones ante el Tribunal Constitucional.-**

La interposición de recursos de inconstitucionalidad y la personación en conflictos de competencia son las técnicas fundamentales que están a disposición de un Parlamento para actuar ante el Tribunal Constitucional. Estos supuestos podrían ser tratados desde múltiples puntos de vista y, singularmente, desde el del control de las leyes o la teoría de la competencia. A mí me interesa ahora, sin embargo, resaltar sólo la importancia que tiene la actividad de un Parlamento territorial al ejercitar este tipo de acciones, como determinante a la hora de formar la voluntad colectiva nacional, porque, en última instancia, la Sentencia del Tribunal Constitucional representa -admira o no las pretensiones del Parlamento- un jalón fundamental a la hora de la formación de esa voluntad colectiva.

Interesante es, sentado todo lo anterior, especificar la extensión del posible objeto del recurso del Parlamento territorial. La L.O.T.C. ha concretado cuáles son las leyes del Estado susceptibles de recurso de inconstitucionalidad por los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas: aquéllas que "puedan afectar a su propio ámbito de autonomía" (art. 32.2). De esta concreción, a mi juicio razonable, hizo una interpretación muy restrictiva el T.C. que en su sentencia de 14 de julio de 1981, llegaba a equiparar prácticamente ámbito de autonomía con competencia asumida en el Estatuto de Autonomía. No obstante, ha habido una matización en sentencias posteriores en las que se acude al criterio del interés como habilitante para la interposición de recursos, lo que quiere decir que las posibilidades de intervención del Parlamento territorial a la formación de la voluntad colectiva nacional se amplían considerablemente con esta interpretación del T.C. Con ella estoy de acuerdo y deseo su plena consolidación en el futuro.

**b) Iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados.-**

Una de las formas de iniciativa legislativa que regula el art. 87 de la C.E. es la posibilidad de que las Asambleas de las Comunidades Autónomas soliciten al Gobierno la adopción de un proyecto de Ley o remitan al Congreso una proposición de Ley delegando para su defensa ante dicha Cámara a tres miembros de la Asamblea (art. 87.2. C.E.). De estas dos modalidades me interesa ahora únicamente la relativa a la presentación de una proposición de Ley ante el Congreso de los Diputados en cuanto que

la relación con el Gobierno de la nación se traduce, en su naturaleza, en un mero ejercicio del derecho de petición, de escasos perfiles jurídicos, por tanto.

El principal problema -al margen de los procedimentales a los que haré mención al final de la explicación- que representa la iniciativa legislativa que trato es el de la extensión de su objeto. Es mayoritaria la doctrina que afirma la falta de limitaciones en el ejercicio de esta iniciativa legislativa basándose en el carácter de ente constitucional de las Comunidades Autónomas, en la falta de límites constitucionales expresos, o en la pretendida falta de limitación de la iniciativa de reforma constitucional.

Los tres argumentos me parecen rechazables. Que se hable del carácter constitucional de las Comunidades Autónomas no quiere decir que les esté abierta cualquier tipo de actuación. También son órganos constitucionales el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y el Consejo General del Poder Judicial. Y si se pretende hablar de órganos con fines generales, el Gobierno. En un sistema de división de poderes, de compartimentación de funciones, el ejercicio por cada órgano de sus propias competencias es la única garantía de funcionamiento efectivo del sistema.

La falta de límites constitucionales expresos a la iniciativa legislativa o a la reforma constitucional podría responderse con la necesidad de interpretar todas las normas constitucionales dentro de un sistema también constitucional. También el art. 32.1 LOTC opera una cierta interpretación del correspondiente artículo constitucional, y sería ciertamente exagerado -o al menos correría un ciertos riesgo intelectual quien ello pretendiera- tachar de inconstitucional su dictado.

La introducción de la referencia a la afectación al propio ámbito de autonomía, sirve para excluir, simplemente, el control abstracto de la norma, que puede estar abierto a otros legitimados (Presidente del Gobierno. Defensor del Pueblo, 50 Diputados y 50 Senadores) pero no a los órganos de las Comunidades autónomas que deberán aducir la conexión entre la norma y su interés.

Tampoco esa iniciativa legislativa abstracta puede estar permitida a las Comunidades Autónomas en nuestro sistema constitucional. Por razones de economía procesal, política y presupuestaria. Pero también porque la soberanía nacional y la representación del pueblo español no está fragmentada en diecisiete partes cuya agregación y, sólo esa

agregación, de sentido al Estado. Nuestro Estado está fundamentado tanto en una división vertical, como en una división horizontal de poderes y ello exige que cada poder ejerza sus competencias y llegue en el límite de su acción política hasta donde llegue su interés también.

Pienso, entonces, que de la misma forma que se resolvió, desde el punto de vista del interés respectivo, la cuestión de la legitimación para recurrir leyes estatales, así debe tratarse también el tema del objeto de la iniciativa legislativa de los Parlamentos territoriales.

Creo que toda esa línea de razonamiento referida a un tema con una cierta discusión doctrinal y política, es bastante vana, pues difícilmente una propuesta de reforma constitucional del derecho de asociación, de la Corona o del Ministerio Fiscal, por poner ejemplos alejados del interés específico de cualquier Comunidad Autónoma, llegarán a las Cortes Generales por la acción de un Parlamento territorial. Tampoco pienso que una Comunidad de interior plantee una ley de protección de fondos marinos ni que, por otra parte, una Comunidad sin recursos carboníferos existentes ni potenciales demande la necesidad de apoyar, mediante ciertas medidas legales, la extracción de ese mineral... Quiero decir que, en última instancia, bastará una amplia interpretación de lo que es el interés comunitario para que quede cubierta cualquier actuación comunitaria desde el punto de vista de la forma. Los ejemplos de iniciativa legislativa hasta ahora planteados en el Congreso de los Diputados, permiten predecir la utilización con autorresponsabilidad de dicho instituto e, incluso, si se examinan los Diarios de Sesiones se advertirá cómo algunos intervinientes parten de una interpretación como la que yo defiendo del artículo 87.2. Por otra parte, la negativa de la legitimación del T.C., producida en la Sentencia de 14 de julio de 1981, es un hecho aislado pero, también, testimonio de la posibilidad de existencia de esta negativa.

No hace falta, tampoco, ser un mago para predecir una muy escasa utilización del artículo 87.2 y, probablemente, una más escasa probabilidad de éxito. Nuestro sistema político conoce los suficientes medios de iniciativa legislativa como para que ninguna seria iniciativa política quede sin cauce hábil de planteamiento. Por otra parte, la experiencia del Derecho comparado como el italiano, permite llegar a las mismas conclusiones. Solo habrá una amplia utilización de este instituto, probablemente, durante la fase de reivindicación de nuevas competencias una vez concluido el traspaso de los servicios correspondientes a las

competencias que figuran en los Estatutos de Autonomía. La negativa o las dificultades a reformar los Estatutos o a conceder mediante Leyes Orgánicas nuevas competencias, animarán a algunas Asambleas Legislativas a utilizar el método del art. 87.2 para solicitar transferencias concretas de competencias singulares, al margen de la iniciativa de reforma estatutaria, más dificultosa y que, además, sólo tendría sentido para adquirir el título jurídico de nuevas competencias que, posteriormente, abriera la negociación administrativa para el traspaso de los servicios. La experiencia de los últimos dos años, al menos, permite concluir en la utilización de esta técnica fundamentalmente para conseguir una ampliación del marco competencial.

Respecto a la tramitación parlamentaria de estas iniciativas, y al margen de las específicas regulaciones que cada Parlamento puede adoptar para la aprobación de su iniciativa, parece claro que es preciso someter al trámite de toma en consideración en el Congreso de los Diputados a estas proposiciones y que la intervención de los delegados del Parlamento se limita a este acto de toma en consideración sin que quepa su actuación en trámites legislativos posteriores. Probablemente, por vía de reforma del Reglamento de las Cámaras, podría permitirse la presencia permanente de los delegados de los Parlamentos territoriales a lo largo del proceso legislativo o, al menos, en el trámite de Comisión, con la posibilidad de intervenir, incluso, para realizar ciertas alaraciones que pudieran facilitar la adopción final del texto propuesto. La flexibilidad en el procedimiento parlamentario creo que, en general, es encomiable y deseable y en este caso concreto, incluso, muy fácil y poco problemática de conseguir.

c) Iniciativa de reforma de los Estatutos de Autonomía y de la Constitución.-

La iniciativa que las Comunidades Autónomas pueden tener para la reforma de la Constitución sería, desde el punto de vista de la jerarquía, la de mayor importancia en cuanto a la cooperación a la formación de la voluntad nacional. No obstante, parece bastante improbable que tanto a corto como a medio plazo se actúe un procedimiento de reforma de la Constitución partiendo, precisamente, de la voluntad de las Comunidades Autónomas expresada en sus Parlamentos.

Mayores visos de probabilidad tiene, sin embargo, la posible iniciativa de reforma de los Estatutos de Autonomía que puede iniciarse en los próximos meses teniendo en cuenta, sobre todo, que por estas fechas comienzan a cumplirse los cinco años de vigencia del Estatuto a los que hace referencia el art. 148.2 de la Constitución Española.

Quiero decir, entonces, que entre las dos formas o procedimientos de reforma del Estatuto que suelen contener en sus artículos finales la práctica generalidad de los Estatutos de Autonomía, me parece de mayor probabilidad el inicio de aquella que se refiere a la asunción, solamente, del título competencial que pueda servir de base -si las Cortes Generales aprueban la modificación del Estatuto de Autonomía- a los respectivos traspasos de servicios administrativos. El procedimiento, además, es más sencillo que el regulado para reformar el resto del articulado del Estatuto y, además, en términos políticos equivale a una reforma de tono menor, en cuanto que en muchos Estatutos se encuentran recogidas ya como competencias, algunas de las que no pueden ser asumidas -en términos constitucionales- en un primer momento, indicándose en el mismo cuerpo del Estatuto que la asunción efectiva de esa competencia precisa de la actuación de lo previsto en el art. 148.2.C.E. o de la aprobación de una Ley Orgánica (ej.: Art. 13. E.Ast.; Art. 25 E. Cant.; Art. 11 E.R.; Art. 13 E.Mur.; Art. 37 E.Ar.; Art. 35 E.CM., etc...).

No cabe duda de que en este punto se encuentra una de las cuestiones de previsible mayor debate a partir de otoño de 1987 y de difícil consideración en este lugar en el que solamente se tiene en cuenta la perspectiva de futuro de los Parlamentos territoriales. Sí que cabría aquí decir, en todo caso, que indefectiblemente la configuración estatutaria de estos Parlamentos debería de ser reformada también, si se decidieran incluir nuevas competencias para las Comunidades Autónomas de autonomía inicial limitada. En efecto: la limitación del periodo de sesiones y la escasa profesionalidad de los miembros de los Parlamentos, podrían conducir a un déficit de control democrático de las nuevas competencias respecto al que tenían cuando se encontraban en el ámbito del Estado. En el límite, y si se tiene bien presente el papel primordial que el Parlamento debe jugar en la configuración de la autonomía política (recuérdese lo dicho en el punto I de este trabajo), una actuación poco brillante del Parlamento en el ámbito de las nuevas competencias (piénsese en educación y sanidad) podría arrastrar, incluso para la gestión puramente administrativa, un déficit de efectividad también en cuanto a la

eficacia de los servicios transferidos. Ello, si se tiene en cuenta la importancia que para los ciudadanos tienen las materias de educación y sanidad a que me refiero, tendría el resultado final fácilmente predecible. En cualquier caso, soy consciente de haber superado con estas reflexiones el ámbito de lo que en este punto debería haber sido dicho y me remito, para más amplias especificaciones, al punto final del trabajo.

V) Los períodos de sesiones de los Parlamentos territoriales.-

Como en tantas otras cosas relativas a la vida institucional de las Comunidades Autónomas, también los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 influyeron en la determinación del período de sesiones de las Asambleas Legislativas. Lo pactado para este tema era la limitación del período de sesiones. Puede decirse que los Estatutos posteriores a la conclusión de estos pactos han respetado este acuerdo, si bien la inconcreción de redacción en algunos supuestos ha permitido ampliaciones sustanciales por la vía reglamentaria hasta llegar -en la práctica- a un período de sesiones semejante al de las Cortes Generales. En unos casos hay justificación jurídica para ello y en otros, no. Podríamos distinguir, a estos efectos, las siguientes categorías:

1. Los casos vasco, catalán, gallego y andaluz, en los que por prescripción estatutaria y reglamentaria se distinguen dos períodos de sesiones de cuatro meses cada uno, entre febrero y junio y entre septiembre y diciembre, aunque la redacción andaluza es equívoca.

2. Los casos valenciano y canario en los que frente a aparentes restricciones, la interpretación reglamentaria ha hecho coincidir el período con el supuesto anterior. Como se comprobará, los seis casos vistos hasta ahora, corresponden a Estatutos en los que, por una u otra vía, se ha acudido a una autonomía inicial amplia.

3. Un tercer bloque de casos contemplan un período de sesiones reducido y no susceptible de interpretación ampliatoria, dada la estricta redacción del Estatuto. Sería el supuesto de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares y Madrid. Sus períodos de sesiones son dos, con un máximo de cuatro meses en total.

4. Estatutos que contemplan un período de sesiones amplio, pero con un número de sesiones limitado. Es el caso navarro.