

**CARACTERES GENERALES Y ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA
DE EXTREMADURA EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA
ÍNTegramENTE REFORMADO EN 2011**

Francisco Javier Donaire Villa
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid

Recibido: 01-02-2016
Aceptado: 01-06-2016

SUMARIO

- 1. La Asamblea de Extremadura tras la íntegra reforma del Estatuto de Autonomía en 2011: Aspectos generales.*
- 2. Rasgos estatutarios esenciales de la Asamblea de Extremadura.*
 - 2.1. Una premisa conceptual: la Asamblea de Extremadura como institución parlamentaria unicameral de la Comunidad Autónoma.*
 - 2.2 Representatividad, naturaleza electiva y duración del mandato.
La reestructurada regulación estatutaria de la facultad presidencial de disolución anticipada de la Asamblea y su (discutible) desarrollo normativo infraestatutario.*
- 3. Inviolabilidad y autonomías reglamentaria, presupuestaria, administrativa y disciplinaria de la Asamblea de Extremadura.*
 - 3.1. Inviolabilidad,*
 - 3.2. Autonomía reglamentaria, administrativa, presupuestaria y disciplinaria.*
 - 3.2.1. Autonomía reglamentaria.*
 - 3.2.2. Autonomía administrativa.*
 - 3.2.3. Autonomía presupuestaria.*
 - 3.2.4. Autonomía disciplinaria.*

4. *Panorama general de las atribuciones de la Asamblea de Extremadura (Artículo 16.2 del Estatuto de Autonomía).*
 - 4.1. *Las funciones «típicamente parlamentarias» de la Asamblea de Extremadura: legislativa, presupuestaria y de control del Ejecutivo.*
 - 4.1.1. *Función legislativa.*
 - 4.1.2. *Funciones presupuestaria y de impulso y control de la acción del Presidente y la Junta de Extremadura.*
 - 4.2. *Funciones de iniciativa normativa: de reforma constitucional o estatutaria y de «iniciativa de la iniciativa» legislativa estatal.*
 - 4.3. *Autorización o tramitación de Convenios y Acuerdos de Cooperación con otras Comunidades Autónomas.*
 - 4.4. *Funciones de designación o participación en la designación de componentes de altas instituciones estatales o autonómicas.*
 - 4.4.1. *Elección de los Senadores comunitarios.*
 - 4.4.2. *Participación en la designación de (otros) componentes de instituciones del Estado y autonómicas.*
 - 4.5. *Legitimación y personación ante el Tribunal Constitucional.*
5. *Consideraciones finales*

1. La Asamblea de Extremadura tras la íntegra reforma del Estatuto de Autonomía en 2011: Aspectos generales

El presente trabajo examina las características generales y las funciones atribuidas a la Asamblea de Extremadura en el vigente Estatuto de Autonomía, tras su íntegra reforma en 2011¹. El necesario punto de partida, a este efecto, es el primer apartado del artículo 15 de la actual norma institucional básica extremeña. Encabezando el Título II, dedicado a las Instituciones, establece el precepto que "[l]a Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes a través de la Asamblea, del Presidente y de la Junta de Extremadura", siguiendo en este aspecto lo señalado en el originario Estatuto de 1983².

La mención en primer lugar a la Asamblea efectuada en el precepto expresa y resume la central posición institucional que el Estatuto de Autonomía extremeño de 2011 confiere a la Cámara³. Ello resulta acorde con la opción del propio legislador estatuyente de 1983 (como los de las demás Comunidades Autónomas, inicialmente y con las sucesivas reformas estatutarias parciales y totales acaecidas hasta el momento), por la recepción de una forma de gobierno parlamentaria⁴, que queda mimetizada con los patrones funcionales y organizativos del Congreso de los Diputados⁵.

1 En general, acerca de la completa reformulación del Estatuto de Autonomía de Extremadura a resultas de la Ley orgánica 1/2011, de 28 de enero, cumple remitir a los trabajos de ÁLVAREZ GARCÍA, V., *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Iustel, Madrid, 2012, o de SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. (coord.), *El nuevo Estatuto de Extremadura*, Marcial Pons, Madrid, 2011.

2 Sobre el (anterior) Estatuto de Autonomía de Extremadura aprobado en 1983, es obligada la referencia al estudio de GONZÁLEZ AYALA, M. D., *El Estatuto: norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Universidad de Extremadura, Cáceres, 1988. Asimismo son de mencionar los siguientes comentarios colectivos, igualmente relativos al Estatuto de 1983, los dos últimos incorporando las sucesivas reformas parciales a la inicial norma estatutaria extremeña: TORRES DEL MORAL, A. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Extremadura*, UNED, Mérida, 1985; LÓPEZ GUERRA, L. M. y SORIANO GARCÍA, J. E. (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, INAP, Madrid, 1992; o, más recientemente, BLANCO-MORALES LIMONES, P. y MORENO HURTADO, D. M. (coords.), *El Derecho de Extremadura: Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Asamblea de Extremadura, Mérida, 2005.

3 La "centralidad" (permítase el término) de los Parlamentos regionales en el contexto institucional de la respectiva Comunidad Autónoma es puesta de relieve, entre otros y por ejemplo, en NAVARRO MÉNDEZ, J. I., "Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 29, 2003, pág. 67.

4 Así lo subraya GONZÁLEZ AYALA, M. D., *El Estatuto: norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, cit., especialmente pp. 176 y siguientes, y también en "Artículo 19", LÓPEZ GUERRA, L. M. y SORIANO GARCÍA, J. E. (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, cit., pp. 609 y ss.

5 Es lugar común doctrinal señalar esta mimesis o inspiración de la configuración estatutaria de los

Esta opción o decisión política fundamental del originario legislador estatuyente extremeño, cuyo nexo causal con los Acuerdos Autonómicos de 1981 ha sido subrayada entre otros por L. LÓPEZ GUERRA⁶, ha permanecido inalterada tras las sucesivas reformas parciales, y queda asumida con idéntica formulación literal (artículo 15, como se viene indicando) en la norma estatutaria íntegramente reformulada en 2011. Debe destacarse, no obstante, la inclusión en el Estatuto extremeño, tras su total revisión en 2011, de algunas modificaciones relevantes relativas a la configuración y fisonomía concretas de la forma de gobierno parlamentaria, en línea común con todos los Estatutos de Autonomía completamente reformados a partir de 2006⁷, y que suponen una profundización en los esquemas del parlamentarismo racionalizado.

De un lado, no la introducción (pues tal cosa se hizo, con alcance limitado, en la reforma parcial al Estatuto de 1983 aprobada por la Ley orgánica 12/1999), pero sí la generalización de la facultad de disolución anticipada de la Asamblea de Extremadura, conferida al Presidente de la Comunidad Autónoma. De otro lado, la atribución, por vez primera, de la potestad legislativa gubernamental de urgencia al Ejecutivo regional, la Junta de Extremadura⁸, igualmente una característica compartida con los Estatutos íntegramente reformados entre 2006 y 2011⁹.

Parlamentos Autonómicos en las pautas del Congreso. Entre otros trabajos, cabe citar en este sentido, el de MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., "Naturaleza de la función de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas: algunas consecuencias críticas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 230, 1986, pág. 248.

6 LÓPEZ GUERRA, L. M., "La organización de los poderes públicos autonómicos. La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura" en BLANCO-MORALES LIMONES, P. y MORENO HURTADO, D. M. (coords.), *El Derecho de Extremadura. Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, cit., pág. 138.

7 Sobre este rasgo compartido en las reformas estatutarias íntegras acometidas entre 2006 y 2011, BIGLINO CAMPO, P., "La reforma de los Estatutos de Autonomía: un problema que se desplaza, otro que se agudiza y otros por resolver", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 25, 2011, especialmente en pp. 27 y ss.

8 Sobre la figura del Decreto-ley autonómico en la Comunidad Autónoma de Extremadura, es útil acudir a la caracterización que de los mismos se ha realizado por el Consejo Consultivo Autonómico. En este sentido, pueden citarse los Dictámenes 596 /2012 de 4 de 2012 (Expediente sobre Anteproyecto de Decreto-Ley para la implementación en la Comunidad Autónoma de Extremadura de las medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas aprobadas por el Estado) y 336/2012 de 17 de mayo de 2012 (Expediente sobre Decreto-Ley de medidas urgentes para la reducción del déficit público de la Comunidad Autónoma de Extremadura), accesibles en la página web de la institución (cfr. <http://www.ccex.es/index.php/dictámenes>).

9 Acerca la introducción de la figura del Decreto-ley en los ordenamientos autonómicos, en perspectiva comparada, DONAIRE VILLA, F. J., *Las normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas. Las figuras del Decreto legislativo y del Decreto-ley autonómicos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2012, pp. 111 a 173. Asimismo, entre otros, cfr. DE LA IGLESIA CHAMARRO, A. "Los Decre-

Completan ambas modificaciones el círculo de la asimilación o mimetismo de la Asamblea de Extremadura con el Congreso de los Diputados, o si se quiere, de la forma de gobierno autonómica extremeña a la estatal, en su esquema de vinculaciones, dependencias recíprocas y relaciones entre legislativo y ejecutivo.

Junto a esta cardinal posición en el juego institucional de poderes de la Comunidad Autónoma, el Estatuto vigente dedica a la Asamblea de Extremadura el Capítulo I del Título II, que encabeza el artículo 16, disposición en la que se definen los caracteres generales y se enumeran las atribuciones de la Cámara parlamentaria regional en su condición de institución básica de autogobierno de la Comunidad Autónoma, precepto cuyo análisis constituye el eje central del presente estudio. A la tríada funcional clásica de los órganos parlamentarios (ejercicio de la potestad legislativa, examen, enmienda y aprobación del Presupuesto, e impulso y control de la acción del Ejecutivo autonómico), el artículo 16 del Estatuto extremeño suma atribuciones adicionales, como la designación de los Senadores «comunitarios», o el nombramiento o participación en la designación de componentes de altas instituciones estatales o autonómicas, por citar ahora sólo algunas, y sin perjuicio del desarrollo posterior de todas ellas más adelante, en este mismo trabajo.

2. Rasgos estatutarios esenciales de la Asamblea de Extremadura

La caracterización fundamental de la Asamblea de Extremadura, como acaba de adelantarse, es trazada en el primer apartado del artículo 16 del vigente Estatuto extremeño. Para una cabal comprensión del sentido y formulación del precepto, resulta útil evocar que el tenor de dicha norma se vio sucesivamente enriquecido a lo largo del doble trámite procedimental de reforma estatutaria,

tos-leyes autonómicos en España: una aproximación crítica", en *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1/2013 (http://www.osservatoriosullefonti.it/component/docman/cat_view/45-saggi), CHECA GONZÁLEZ, C. y JOVER LORENTE, F., "La viabilidad de los Decretos-leyes autonómicos. Especial consideración de los límites a que los mismos están sujetos en las materias presupuestaria y tributaria", *Nueva Fiscalidad*, n.º 6, 2012, págs. 9-39, HERRÁIZ SERRANO, O., "Teoría y práctica del Decreto-ley autonómico tras su incorporación al sistema de fuentes de algunas Comunidades Autónomas", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 25, 2011, pp. 105-16, TARDÍO PATO, J. A., "La introducción de los Decretos-Leyes autonómicos en España", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 160, 2013, pp. 319-362; TUR AUSINA, R., "A propósito de los Decretos-leyes autonómicos: perspectivas y posibilidades", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 7, 1999, pp. 289-306. En términos críticos sobre la validez constitucional de esta fuente del Derecho, BOIX PALOP, A. "La inconstitucionalidad del Decreto-ley autonómico", *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 27, 2012, pp. 121-148.

con respecto a la primera redacción sugerida en el Documento de la Comisión de Expertos creada en 2007 con fines, entre otros, de asesoramiento y propuesta en la reforma del Estatuto de Autonomía de 1983¹⁰.

En efecto, la citada Comisión de Expertos proponía como únicos caracteres la condición representativa del pueblo extremeño y la inviolabilidad de la Asamblea, en el precepto del que finalmente resultaría el vigente artículo 16.1 del Estatuto (artículo 34 del Documento de dicha Comisión)¹¹. Por su parte, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía que la Asamblea de Extremadura aprobó y remitió a las Cortes Generales para su examen, enmienda y aprobación, añadió a esos rasgos, que mantuvo, la duración del mandato y la posibilidad de disolución anticipada de la Cámara en las condiciones reguladas en el propio Estatuto¹².

Finalmente, y amparándose en una muy escueta invocación a motivos de, textualmente, "mejora técnica", la aprobación de la Enmienda n.º 28, suscrita conjuntamente por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista en el Congreso de los Diputados¹³, sumó al texto de la propuesta de reforma estatutaria presentada

10 Creada y designada por Decreto 295/2007, de 14 de septiembre, de la Comisión de Expertos para el estudio y deliberación de las cuestiones relacionadas con la reforma del Estatuto de Autonomía y la financiación autonómica (*Diario Oficial de Extremadura* núm. 109, de 20 Septiembre de 2007).

11 Numerado en el Documento elaborado por esta Comisión de Expertos como artículo 34 el precepto homólogo al definitivo artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía de 2011 (debido a la antecedente inclusión de una declaración de derechos que no pasaría a tener reflejo el texto estatutario finalmente aprobado a resultas de la reforma), su apartado 1 quedaba redactado en los siguientes términos: "1. La Asamblea representa al pueblo extremeño y es inviolable". (Vid. "PROPUESTA TÉCNICA DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS PARA EL ESTUDIO Y DELIBERACIÓN DE LAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA", www.asambleaex.es/descargas/pdfs/reforma_estatuto/DOCUMENTO_DE_TRABAJO_III.pdf, pág. 86). Acerca de la creación y trabajo de esta Comisión, y sobre el contenido y sentido de las reformas propuestas en el Documento en que se plasmó su labor, JOVER LORENTE, F., "Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura", en SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., *El nuevo Estatuto de Extremadura*, cit., pp. 91-124.

12 Artículo 16.1 de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura: "La Asamblea, que representa al pueblo extremeño, es elegida por cuatro años, es inviolable y no podrá ser disuelta salvo en los supuestos previstos en el presente Estatuto" (*Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* n.º 256, 11 de septiembre de 2009).

13 Enmienda n.º 28, suscrita por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista en el Congreso de los Diputados, al artículo 16.1 de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía elevada por la Asamblea de Extremadura: "La Asamblea, que representa al pueblo extremeño, es elegida por cuatro años, es inviolable y no podrá ser disuelta salvo en los supuestos previstos en el presente Estatuto. Goza de autonomía reglamentaria, presupuestaria, administrativa y disciplinaria, en los términos del presente Estatuto": *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso. IX Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley*, números 199-26,

por el legislativo regional el explícito reconocimiento de la inviolabilidad de la Asamblea de Extremadura, y también el de su autonomía reglamentaria, presupuestaria, administrativa y disciplinaria, dando al citado artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía el tenor literal que en la actualidad se halla vigente.

En definitiva, el precepto estatutario hoy dedicado a la caracterización general de la Asamblea de Extremadura (el artículo 16.1, como se viene manifestando) adjudica a la Cámara regional los siguientes rasgos básicos: representatividad, carácter electivo, duración máxima del mandato (cuatro años) con posibilidad de disolución anticipada en los términos definidos en el propio Estatuto, prerrogativas colectivas de la Cámara y reconocimiento a ésta de diversas autonomías de organización y funcionamiento, típicamente caracterizadoras, asimismo, de los órganos parlamentarios en nuestro sistema jurídico-constitucional. Esto es, las autonomías reglamentaria, presupuestaria, administrativa y disciplinaria, que serán objeto de análisis en los lugares correspondientes de este estudio.

2.1. Una premisa conceptual: la Asamblea de Extremadura como institución parlamentaria unicameral de la Comunidad Autónoma.

Quizás la primera precisión a realizar sobre la caracterización efectuada de la Asamblea de Extremadura en el artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía es que, si bien el precepto no define a ésta, *nominatim*, como un órgano parlamentario, tal condición dimana de la conjunción de los rasgos definitorios trazados en el propio precepto, junto con varios de los cometidos o atribuciones que ella se confían en el apartado siguiente del mismo artículo. Así, en primer término, la naturaleza parlamentaria de la Asamblea deriva de la proclamación del carácter representativo y electivo de la institución (dedicando el Estatuto su artículo 17 a las elecciones a la Asamblea), así como del recién mencionado reconocimiento de las autonomías típicamente parlamentarias (reglamentaria, administrativa, presupuestaria y disciplinaria), aspectos todos ellos recogidos en el apartado 1 del artículo 16 del Estatuto de Autonomía.

A todo ello debe sumarse, con carácter fundamental, la atribución estatutaria de las funciones más característicamente propias de un órgano parlamentario, en el segundo apartado del mismo artículo, especialmente la función legislati-

va, el control político del Ejecutivo regional y la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Complementan esta esencial caracterización otras previsiones del propio Estatuto de Autonomía, relativas a esas mismas funciones intrínsecamente parlamentarias de la Asamblea, desarrollándolas (artículos 22 y 23, referentes a la función legislativa; artículos 25, 28, 29 y 31.2, reguladores de la función, confiada al legislativo regional, de investidura del Presidente de la Junta de Extremadura y de control político de la labor del Ejecutivo Autonómico). O bien, disposiciones referentes a la organización interna de la Cámara, de nuevo en los términos característicos de una institución parlamentaria (artículo 19: órganos de gobierno interno de la Asamblea; artículo 20: Grupos Parlamentarios; artículo 21: reglas básicas de trabajo, con la distinción entre Pleno y Comisiones, y la alusión a los períodos de sesiones).

Como doctrinalmente se ha hecho notar, hubo debate en la Asamblea, durante el trámite de reforma que condujo a la aprobación del nuevo texto estatutario de 2011, en torno a (re)denominar expresamente a la Cámara regional como "Parlamento", al igual que otros legislativos autonómicos (Andalucía, País Vasco, Cataluña). Obvio es que la decisión final fue la de conservar el nombre de Asamblea de Extremadura, en línea de continuidad con el Estatuto de Autonomía de 1983, y sus sucesivas reformas parciales¹⁴.

No obstante, y relativizando el dato de la denominación concreta (ante la diversidad que al respecto puede hallarse en un plano comparado interautonómico)¹⁵, tanto la configuración institucional y orgánica, cuanto las funciones o el sistema de elección, así como el contar con el reconocimiento de atributos típicamente propios de las Cámaras legislativas (inviolabilidad, autonomías reglamentaria, administrativa, etc.), como ya se ha referido, determinan con claridad la naturaleza parlamentaria de la Asamblea de Extremadura.

14 En este sentido, MORENO HURTADO, D. M., "El Parlamento extremeño", en BLANCO-MORALES LIMONES, P. y MORENO HURTADO D. M. (coords.), *El Derecho de Extremadura...*, cit., pág. 99.

15 La heterogeneidad reinante entre las diversas Comunidades Autónomas en cuanto a la denominación de las respectivas Asambleas legislativas, sin que este dato empañe la naturaleza parlamentaria de todas ellas, es puesta de relieve por GONZÁLEZ AYALA, M. D., en su comentario al precepto homólogo del actual artículo 15 del Estatuto de Autonomía en la anterior norma estatutaria extremeña. *Vid.*, de la citada autora, "Artículo 19", en LÓPEZ GUERRA, L. M. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, cit., pág. 608.

2.2. Representatividad, naturaleza electiva y duración del mandato. La reestructurada regulación estatutaria de la facultad presidencial de disolución anticipada de la Asamblea y su (discutible) desarrollo normativo infraestatutario.

Conceptúa primeramente el artículo 16.1 de la actual norma estatutaria a la Asamblea como institución representativa del pueblo extremeño¹⁶, optando una vez más, y en línea de continuidad desde la inicial redacción del Estatuto de 1983, por una organización esencial de la Comunidad Autónoma fundada en los principios de la democracia representativa¹⁷. En sentido estático, tal caracterización como institución representativa del pueblo supone la composición plural de la Cámara, de conformidad con las preferencias políticas expresadas por los ciudadanos a través del correspondiente proceso electoral (cuya norma estatutaria de cabecera es, según lo ya dicho, el artículo 17, y cuyo desarrollo infraestatutario se encuentra en la Ley 2/1987, 16 de marzo, de Elecciones a la Asamblea de Extremadura, de la que su última modificación se remonta a 1991¹⁸).

Por su parte, y desde una perspectiva dinámica, la condición representativa comporta la intervención de los Diputados autonómicos en todas las funciones globalmente atribuidas a la Asamblea, y en los órganos en que ésta se estructure su organización interna. Si bien, en lo que a esta misma perspectiva dinámica se refiere, con la modulación que determinan los esquemas del parlamentarismo racionalizado, esencialmente basados, por lo que a la organización interna y funcionamiento de la Asamblea respecta, en la incidencia de la adscripción de los Diputados a Grupos Parlamentarios, y en la importancia numérica de cada uno éstos en el Pleno de la Cámara.

El precepto ha de ponerse necesariamente en relación con el artículo 25.1 del vigente Estatuto extremeño, que atribuye al Presidente de Extremadura la más alta representación de la Comunidad Autónoma, cometido que debe entenderse referido a esta última en su calidad de corporación pública de base territorial y

16 Siguiendo la tendencia general en todos los Estatutos de Autonomía, una común caracterización que, entre otros trabajos doctrinales, quedaba ya puesta de relieve en FIGUERUELO BURRIEZA, A., "Apuntes en torno al significado y funciones de los Parlamentos autonómicos", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º extraordinario 22, 1998, pág. 38.

17 En expresión de GARCÍA ROCA, J. y MELLADO PRADO, P., "Título II. Organización institucional de Extremadura. Poderes de la Comunidad", en TORRES DEL MORAL, A. (dir.), *Estatuto de Autonomía de Extremadura. Comentarios al articulado*, cit., vol. I, pág. 205.

18 Por mor de la Ley 2/1991, de 21 de marzo, de modificación de la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de elecciones a la Asamblea de Extremadura.

de naturaleza política (en terminología de la STC 25/1981, de 14 de julio, F.J. 3) integrante de la organización territorial del Estado de conformidad con el artículo 137 de la Constitución. La mejora técnica que supone el tenor del artículo 25.1 de la vigente norma estatutaria, al referir a la Comunidad Autónoma la condición representativa del Presidente, con respecto a su antecesor en el Estatuto de 1983, el artículo 33 en su última versión, que lo hacía, genéricamente, a Extremadura, fue puesta de relieve en el Dictamen del Consejo Consultivo sobre la reforma del Estatuto de Autonomía, de 2009.

En dicho parecer, el referido Consejo expresamente contraponía la condición representativa del pueblo que confiere el artículo 16.1 del vigente Estatuto a la Asamblea de Extremadura con la mencionada función representativa del Presidente en el plano institucional (tanto en la dimensión externa a la Comunidad Autónoma, en su relación con el Estado, con otras Comunidades Autónomas, o con la Unión Europea, cuanto en la interna, consistente en la interacción del Presidente de la Comunidad Autónoma con otras instituciones de esta última)¹⁹.

A la representatividad une inmediatamente el artículo 16.1 de la norma institucional básica extremeña el carácter electivo de la Asamblea. Previsión que debe interpretarse a la luz del siguiente artículo 17, ya mencionado con anterioridad, regulador de los aspectos fundamentales del sistema electoral a la Cámara, y reconocedor de los correspondientes derechos de sufragio a quienes ostentan la condición política de extremeño de conformidad con el artículo 3 de la norma estatutaria. Asimismo señala el citado artículo 16.1 que el mandato de la Cámara es de cuatro años, salvo los supuestos de disolución previstos en el propio Estatuto (concretamente, en su artículo 27).

Sobre este particular, cumple referir aquí la innovación estatutaria más significativa que deriva de la sistemática interpretación de ambos artículos: la no limitación del mandato de la nueva Asamblea electa a lo que quedase de la anticipadamente disuelta. Debe recordarse a este respecto que no preveía el tenor originario del Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983 la facultad presidencial de disolución (anticipada) de la Asamblea, siguiendo en este punto el Informe de la Comisión de Expertos que inspiró los Acuerdos Autonómicos de 1981²⁰, lo que doctrinalmente se subrayó que no empecía a la calificación como

¹⁹ *Vid.* Consejo Consultivo de Extremadura, Dictamen 132/2009 de 29 de julio de 2009, Expediente de Propuesta de Ley sobre Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, pág. 106 (accesible a través de la página web del Consejo: <http://www.ccex.es/files/132-2009.pdf>).

²⁰ En este sentido, GARCÍA ROCA, J., "Artículo 20", en A. TORRES DEL MORAL (dir.), *Estatuto*

parlamentaria de la inicial forma de gobierno autonómica²¹.

Tal facultad presidencial de disolución, como ya se ha dicho, sería introducida merced a la reforma estatutaria parcial de 1999, lo que doctrinalmente se consideró como parte de la normalización del sistema parlamentario extremeño²². Pero se trató de una incorporación limitada, consistiendo la principal constricción en que el mandato de la nueva Asamblea había de finalizar, en todo caso, cuando debiera haberlo hecho el de la disuelta (según la última versión del artículo 34 del Estatuto de 1983, a resultas de su mencionada reforma de 1999).

Por el contrario, y frente a la determinación expresa que en tal sentido efectuaba la redacción anterior del artículo 34 del Estatuto de Autonomía, nada dice al respecto su homólogo actual, el vigente artículo 27. De este modo, la única regla imperativa aplicable es la general dimanante del artículo 16.1: la duración máxima de cuatro años del mandato de la Asamblea (salvo nueva disolución anticipada dentro de los parámetros fijados en el referido artículo 27)²³. Circunstancia ésta, la no limitación del mandato de la Cámara electa a lo que quede del de la anticipadamente disuelta, que fue valorada positivamente en el Dictamen del Consejo Consultivo extremeño de 2009 sobre la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía²⁴.

Este importante elemento remodelador de la forma parlamentaria de gobierno autonómico, en clave de asimilación a la estatal, sin embargo, no fue objeto de específica alusión en los debates parlamentarios durante el trámite autonómico de reforma, en los que, como claves esenciales del nuevo Estatuto (y de manera

de Autonomía de Extremadura..., cit., pág. 226.

21 GONZÁLEZ AYALA, M. D., *El Estatuto: Norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, cit., pág. 182. De la misma autora, y en igual sentido, "Artículo 19", en LÓPEZ GUERRA, L. M. y SORIANO GARCÍA, J. E. (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, cit., pág. 614.

22 LÓPEZ GUERRA, L. M., "La organización de los poderes públicos autonómicos. La forma de gobierno de la Comunidad Autónoma de Extremadura", cit., pp. 142 y 143.

23 De la misma opinión, ÁLVAREZ GARCÍA, V., *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, Iustel, Madrid, 2012, pág. 215.

24 Consejo Consultivo de Extremadura, Dictamen 132/2009 de 29 de julio de 2009, cit., pág. 109, que al respecto señala lo siguiente: "El precedente de este precepto se encuentra en el artículo 34 del texto estatutario vigente, cuya redacción fue introducida tras la reforma llevada a cabo mediante Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo. Debe destacarse de la redacción propuesta que mejora su sistemática y que suprime, a nuestro juicio acertadamente, el inciso referido a que el mandato de la nueva Asamblea finalizará, en todo caso, cuando debiera hacerlo el de la disuelta, en lógica congruencia con la facultad atribuida al Presidente de disolución anticipada de la Asamblea."

coincidente entre los dos grupos políticos a la sazón mayoritarios en la Cámara regional), se subrayó la mejora técnica y legibilidad del texto estatutario íntegramente reformado, la no inclusión en él de un catálogo estatutario de derechos a la vista de la jurisprudencia constitucional y como rasgo distintivo de la reforma estatutaria extremeña, el municipalismo, la regulación de las relaciones de cooperación, o la proyección exterior, europea y transfronteriza de la Comunidad de Extremadura²⁵.

Por lo que respecta al procedimiento de reforma ya en las Cortes Generales, la delegación tripartita de la Asamblea extremeña puso de relieve estos mismos caracteres básicos en el debate de totalidad celebrado en el Congreso de los Diputados²⁶, y la única mención concreta a la facultad de disolución de la Asamblea fue la realizada por *Convergència i Unió*, simplemente para caracterizarla, a juicio personal de su portavoz, como un elemento "federalizante", que, por ello, dicho Grupo acogía de manera favorable, como el resto de la iniciativa de reforma estatutaria²⁷. La propia Exposición de Motivos de la Ley orgánica 1/2011, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, no hace específica alusión a este aspecto en el párrafo dedicado a resumir los vectores fundamentales de la modificación estatutaria realizada, aunque pueda considerarse implícita en la genérica invocación a la incorporación "de mejoras técnicas dictadas por las nuevas tendencias de la técnica legislativa"²⁸.

25 Ver, en un sentido prácticamente coincidente, las intervenciones de los Sres. Presidente de la Junta de Extremadura (Sr. Sánchez Vara) y Portavoces de los Grupos Socialista (Sr. Sánchez Amor) y Popular (Sr. Monago Terraza) en el debate de totalidad de aprobación de la propuesta de reforma estatutaria, *Diario de Sesiones de la Asamblea de Extremadura*, VII Legislatura, Núm. 46-P, respectivamente, pp. 2124-2128.

26 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente, IX Legislatura, Año 2009, n.º 122, pp. 2 a 7.

27 Intervención del Sr. Xuclà i Costa (del Grupo Parlamentario Catalán *Convergència i Unió*), *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados...*, cit., pág. 13.

28 La Exposición de Motivos de la Ley orgánica 1/2011, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, realiza una glosa de los objetivos y el contenido de la nueva redacción dada a la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma en términos similares a los del doble debate parlamentario para su tramitación, en la Asamblea extremeña y ulteriormente en el Congreso de los Diputados: "La presente reforma reordena las materias tradicionales del Estatuto e incorpora mejoras dictadas por las nuevas tendencias de la técnica legislativa, opta por no establecer un cuadro diferencial de derechos y deberes de los extremeños, refleja los nuevos objetivos políticos de los poderes públicos acordes con los cambios sociales, amplía el elenco competencial teniendo en cuenta las precisiones jurisprudenciales, refuerza la autonomía de las instituciones de autogobierno y crea otras de relevancia estatutaria, profundiza en los mecanismos de cooperación vertical y horizontal, refleja y ordena la actividad exterior de la región, reconoce y refuerza la autonomía política y financiera de las entidades locales, es exigente en materia de relaciones financieras con la hacienda estatal e introduce garantías para las sucesivas reformas del propio Estatuto".

En todo caso, la introducción en el texto estatutario de la facultad presidencial de disolución anticipada de la Asamblea sin restricciones temporales específicas al mandato de la elegida tras el consiguiente proceso electoral, que tal vez pudiera juzgarse de sorprendente por el riesgo de descoordinación estatal de calendarios electorales entre Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución²⁹, no es un rasgo privativo del vigente Estatuto extremeño. Puede hallarse, también, entre los de nueva generación, en el aragonés, y también en el valenciano, en una nueva clave más, ajena al terreno competencial y entrando en el ámbito del funcionamiento institucional, de igualación o equiparación con las Comunidades Autónomas del artículo 151, y de la subsistente vigencia del principio dispositivo³⁰, al menos en este aspecto.

Es de destacar, asimismo en relación con la facultad presidencial de disolución anticipada de la Asamblea, el desarrollo de las previsiones estatutarias recientemente realizado en el nuevo Reglamento de la Asamblea de Extremadura, aprobado el 19 de marzo de 2015³¹. Dispone concretamente el tercer apartado del artículo 235 de la referida norma reglamentaria que "en caso de disolución anticipada por voluntad del Presidente de la Junta de Extremadura, la nueva legislatura durará hasta el término natural de la legislatura originaria". Tenor éste discordante con las previsiones del Estatuto de Autonomía. Tanto en lo relativo a la facultad presidencial de disolución anticipada (artículo 27), donde, como ya se ha visto, nada se dice sobre la limitación del mandato de la nueva Asamblea electa a lo que quedase del de la disuelta, cuanto con las previsiones generales referentes a la duración del mandato parlamentario regional: el artículo 16.1 de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, donde se establece que la Asamblea es elegida por cuatro años y que no podrá ser disuelta salvo en los supuestos previstos en el propio Estatuto.

29 Ver, en este sentido, ÁLVAREZ GARCÍA, V., *Cinco estudios sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*, cit., pp. 33 y 34, y nota 17, quien, en síntesis, considera disfuncional la incidencia sobre el calendario electoral en el conjunto del Estado de esta ausencia de limitación del mandato de la nueva Asamblea extremeña electa a lo que le quedara a la anterior tras el ejercicio presidencial de la facultad de disolución anticipada.

30 Sobre la caracterización conceptual de esta noción, expresiva de la voluntariedad (limitada) que en la configuración de diversos aspectos de la autonomía territorial permite la Constitución, cabe citar aquí, por todos, el trabajo de FOSSAS, E., "El principio dispositivo en el Estado autonómico", *Revista de Derecho Político*, n.º 71-72, 2008 pp. 149-173.

31 Reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 19 de marzo de 2015, *Diario Oficial de Extremadura*, número 70, de 14 de abril de 2015, pp. 11785 y ss.

Resulta llamativa la pervivencia, en una reforma del Reglamento parlamentario regional acaecida cuatro años después de la entrada en vigor del actual tenor íntegramente modificado del Estatuto de Autonomía, de una previsión, la referente a la limitación del mandato de la Asamblea electa tras una convocatoria anticipada de elecciones a lo que quedase del de la disuelta, que se halla en sintonía con la redacción antecedente de la norma institucional básica, (el antiguo artículo 34 del Estatuto de 1983, en su redacción resultante de la reforma parcial de 1999), pero en clara discordancia, por el contrario, con el vigente artículo 27 del Estatuto extremeño. Como se viene indicando, este último precepto estatutario no establece ninguna limitación temporal específica, por lo que da paso al juego de la regla general (artículo 16.1 de la norma institucional básica extremeña) de los cuatro años de mandato salvo nueva disolución anticipada en los casos previstos por el propio Estatuto de Autonomía.

La concordancia del artículo 238.3 del Reglamento parlamentario extremeño de 2015 también es clara con la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma, en cuyo artículo 43.1, in fine, se dice que "el mandato de la nueva Asamblea finalizará, en todo caso, cuando debiera hacerlo el de la disuelta", tras señalar que "El Presidente de la Junta de Extremadura, previa deliberación del Consejo de Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá acordar la disolución de la Asamblea de Extremadura, mediante Decreto en el que se convocarán a su vez elecciones y se establecerán cuantos requisitos exija la legislación electoral aplicable". Pero conviene reparar en que la Ley extremeña de Gobierno y Administración es del año 2002.

Es por ello que el artículo 13.k) de dicho texto legislativo autonómico refiere la facultad del Presidente de la Junta de Extremadura para acordar la disolución de la Asamblea al artículo 34 del anterior Estatuto de Autonomía (que era el precepto regulador de la disolución anticipada cuando se aprobó dicha ley territorial). Este último dato no es baladí. Si el Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 2015 ha tomado como referencia el artículo 43.1 de la Ley de Gobierno y Administración de 2002, se trata de un precepto legal que quedó privado de vigencia por la Disposición Derogatoria de la recién mencionada Ley orgánica 1/2011, de reforma total del Estatuto extremeño, conforme a la cual "A la entrada en vigor de la presente ley orgánica de reforma quedarán derogadas cuantas disposiciones de rango igual o inferior se opongan a la misma."

Algo similar sucede con la Ley 2/1987, de Elecciones a la Asamblea de Extremadura, cuyo artículo 21, respecto al mandato de la Cámara, dispone que "Se entenderá terminado el mandato de la Asamblea, salvo el supuesto de los aparta-

dos 4.y 5 del artículo 34 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, a los cuatro años de la celebración de las elecciones en los términos previstos en el apartado 3 del artículo 42 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General". Dicha redacción, debida a la reforma de la Ley extremeña de Elecciones a la Asamblea por la también extremeña Ley 2/1991, se aprobó mientras estaba vigente el inicial tenor del artículo 34 del Estatuto de 1983, cuando lisa y llanamente no se preveía en él la disolución anticipada del legislativo autonómico por decisión del Presidente de la Comunidad Autónoma.

De ahí que el artículo 21 de la Ley de Elecciones a la Asamblea remita también al tercer apartado del artículo 43 de la Ley electoral estatal, precepto este último referido, precisamente, a la fecha de las elecciones en las Comunidades Autónomas cuyo Presidente carezca de la facultad de disolución anticipada del respectivo Parlamento territorial, cuando hoy la tiene en virtud del artículo 27 del actual Estatuto de Autonomía. La conclusión respecto al artículo 21 de la Ley de Elecciones a la Asamblea es, por tanto, la misma que respecto a la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, al ser también norma anterior a la actual redacción estatutaria obra de la Ley orgánica 1/2011, y oponerse a ella, determinando igualmente el juego de la Disposición Derogatoria de dicha Ley orgánica.

Ahora bien, si los artículos 43.1 de la Ley territorial de Gobierno y Administración y 21 de la Ley de Elecciones a la Asamblea quedaron derogados por ser normas anteriores a la íntegra reforma del Estatuto de Autonomía de 2011, no sucede lo mismo con el artículo 238 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 2015. Respecto a este último precepto no puede jugar el instituto de la derogación, al ser disposición posterior a la vigente regulación estatutaria, sino el de la invalidez, por oponerse a dicha regulación (concretamente, a sus artículos 27 y 16.1). Tal es lo que resulta, en concreto, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Por una parte, de su artículo 28.1, a cuyo tenor "Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas." Y por otra parte, del artículo 28.2 de la citada Ley orgánica, toda vez que, conforme al mismo, "(...) el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo ochenta y uno de la Constitución los

preceptos de un Decreto-ley, Decreto legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter, cualquiera que sea su contenido", siendo así que el Estatuto de Autonomía, como es bien sabido, se aprueba y reforma mediante ley orgánica (artículo 81.1 de la Constitución).

Y así lo ha puesto de manifiesto, también, la jurisprudencia constitucional, al destacar que el Estatuto de Autonomía en su integridad (y no sólo los preceptos de índole competencial del mismo) es fundamento, medida y límite de validez (constitucional) de cualquier normativa autonómica, a consecuencia de la definición, asimismo constitucional (artículo 147.1), del Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Resulta significativo, dada la temática del presente trabajo, que esta afirmación la realizase el Alto Tribunal precisamente al declarar inconstitucional la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura aprobada en mayo de 1997³² (STC 223/2006, de 6 de julio), al considerarla contraria al Estatuto de Autonomía entonces vigente, por cuanto en dicho Reglamento, a causa de su mencionada reforma, se atribuía al Pleno de la Asamblea la decisión final sobre el ejercicio de la facultad estatutaria de oposición de la Junta de Extremadura a la tramitación de enmiendas o iniciativas legislativas parlamentarias que supusieran aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso.

Ni siquiera en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General puede hallar amparo el artículo 238.3 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 2015. Como es bien sabido, el artículo 42 de la LOREG se refiere a las fechas de convocatoria de las elecciones autonómicas. Y respecto a las que sean consecuencia del ejercicio de la facultad presidencial de disolución anticipada, las únicas previsiones, contenidas en el primer apartado del precepto, se limitan a establecer los plazos de publicación oficial y entrada en vigor del Decreto de convocatoria (día siguiente al de expedición, y el mismo día de publicación, respectivamente), y a la fecha de elecciones (quincuagésimo cuarto día posterior a la convocatoria).

Las (de otra parte, innecesarias) prescripciones, inconstitucionales por anti-

³² Reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura aprobada por el Pleno de la Cámara en sesión de 29 de mayo de 1997 (*Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* de 9 de junio de 1997).

estatutarias según lo ya señalado, del nuevo Reglamento de la Cámara territorial extremeña aprobado en 2015, sobre la disolución anticipada y la duración del mandato de la Asamblea consecuentemente electa, pueden generar innecesarios conflictos jurídicos futuros, de producirse tal disolución anticipada. Conflictos de compleja depuración técnico-jurídica y de mayor dificultad procesal aún, si no media reforma del precepto reglamentario, o su derogación pura y simple, que en este punto restablezca la compatibilidad estatutaria del Reglamento parlamentario extremeño, al haber transcurrido ya el fugaz plazo legal de tres meses (artículo 33 de la LOTC) para la formulación del recurso de inconstitucionalidad, sin que haya sido éste efectivamente interpuesto.

3. Inviolabilidad y autonomías reglamentaria, presupuestaria, administrativa y disciplinaria de la Asamblea de Extremadura.

3.1. Inviolabilidad.

Una vez más siguiendo la tendencia de todos los Estatutos íntegramente reformados desde 2006³³, y en similares términos que en el originario de 1983, el actual artículo 16.1 de la norma institucional básica extremeña confiere colectivamente a la Asamblea de Extremadura el atributo parlamentario de la inviolabilidad, además de la inviolabilidad otorgada a los parlamentarios individualmente considerados en el artículo 18.2 de la misma norma estatutaria. Muestra más de la asimilación, no sólo a la forma de gobierno, sino también al modelo organizativo parlamentario estatal, el actual artículo 16.1 del Estatuto extremeño guarda una clara semejanza con el artículo 66.3 de la Constitución, a cuyo tenor "Las Cortes Generales son inviolables".

Como la doctrina ha puesto de manifiesto, esta formulación del precepto constitucional procede de una enmienda in voce defendida por el Diputado Peces-Barba. Y su finalidad era la de incluir en la Constitución una declaración de protección de las Cortes Generales que, en correspondencia con la importancia del proceso legislativo y las restantes funciones a ellas encomendadas, pretendía asegurar que la labor de las Cámaras no pueda ser coaccionada o interferida³⁴.

33 A este respecto, GONZÁLEZ DEL CAMPO, L., "Los parlamentos autonómicos después de las reformas estatutarias", en ARRANZ DE ANDRÉS, M. C. Y SERNA VALLEJO, M. (coords.), *Estudios de Derecho español y europeo: libro conmemorativo de los primeros 25 años de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria*, Universidad de Cantabria, Santander, 2009, pág. 433.

34 Acerca de la Enmienda y el sentido de su definitiva inclusión en el precepto de la Norma Fun-

La inviolabilidad de la Asamblea se erige así en límite al derecho de reunión y manifestación, cuando su ejercicio pretenda o pueda interferir ilegítimamente en el adecuado funcionamiento de la Cámara de acuerdo con sus prescripciones reglamentarias. Pero, al tiempo, actúa como salvaguardia del derecho de sufragio activo del conjunto de ciudadanos que en su momento, a través del voto en los correspondientes comicios, eligieron a sus representantes en la Asamblea de Extremadura para que pudieran ejercer sus labores representativas. Y opera asimismo como salvaguardia del derecho de sufragio pasivo de los propios Diputados, en su vertiente de *ius in officium*, o desempeño sin indebidos impedimentos de las funciones inherentes al cargo para el cual se ha sido elegido.

La inviolabilidad de la Asamblea de Extremadura se presenta en estrecha relación con la autonomía administrativa³⁵, también reconocida en el artículo 16.1 de la norma estatutaria. Como parte de su contenido, según se señalará más adelante, corresponden a la Cámara, a través de su Presidente, los poderes de policía adecuados para la protección del correcto desenvolvimiento de los cometidos propios de la Asamblea, aspecto que adicionalmente patentiza el artículo 19.2 del actual Estatuto de Autonomía extremeño de 2011.

Otras determinaciones normativas extraestatutarias igualmente se hallan al servicio de la protección de la Cámara en su adecuado funcionamiento institucional. Se trata de la tipificación como delito de los comportamientos o actuaciones que perturben la inviolabilidad parlamentaria, tanto de las Cámaras que integran las Cortes Generales, como, en lo que aquí interesa, de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Concretamente, en los artículos 493 a 499 del Código Penal³⁶.

damental, entre otros, LINDE PANIAGUA, E., "Artículo 66. Las Cortes Generales", en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VI, Cortes Generales / EDERSA, Madrid, 1998, pág. 117. Y específicamente sobre el mimetismo de la declaración estatutaria de inviolabilidad (colectiva) de la Asamblea con la efectuada en el artículo 66.3 de la Constitución respecto a las Cortes Generales, GONZÁLEZ AYALA, M. D., "Artículo 20", en LÓPEZ GUERRA, L. M. y SORIANO GARCÍA, J. E. (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, cit., pág. 641.

35 La conexión entre inviolabilidad colectiva de la Cámara con la autonomía de ésta en sus diversas vertientes (aunque en especial con la autonomía administrativa) es puesta de manifiesto por GONZÁLEZ AYALA, M. D., "Artículo 20", cit., pp. 640-641.

36 Para mayores detalles sobre esta cuestión, véase, entre otros, GARCÍA GONZÁLEZ, J., "La tutela penal de las Asambleas legislativas: los delitos contra las instituciones del Estado", *Corts. Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 16, 2005 pp. 229-250.

3.2. Autonomía reglamentaria, administrativa, presupuestaria y disciplinaria

Según se ha apuntado doctrinalmente, la potestad de autoorganización de los parlamentos autonómicos constituye la representación por excelencia de la potestad general de autogobierno de las Comunidades Autónomas, y consiguientemente, integra uno de los más emblemáticos signos de la autonomía política de estas últimas³⁷. Así, junto a la inviolabilidad, y de nuevo al igual que las demás normas estatutarias íntegramente reformadas desde 2006³⁸, otorga la vigente redacción del Estatuto de Extremadura a la Asamblea legislativa regional una serie de facultades de autoorganización expresivas de la genérica autonomía parlamentaria de la Cámara. Según se dijo al inicio de este trabajo, el reconocimiento explícito de estas potestades autónomas de la Asamblea como institución parlamentaria, no incluido en la propuesta de íntegra reforma estatutaria elevada a las Cortes por el legislador extremeño, fue producto de una enmienda consensuada en el Congreso de los Diputados por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista³⁹.

Constituye la autonomía parlamentaria una potestad de autogobierno en todos sus órdenes, que, siguiendo el modelo de las Cortes Generales (y al igual que en los demás Parlamentos autonómicos⁴⁰), se cifra en el derecho de la Asamblea a fijar por sí misma y sin interferencias externas sus propias normas de organización y funcionamiento (autonomía reglamentaria), a constituir y elegir sus propios órganos de gobierno (autonomía organizativa), al ejercicio de todas las facultades administrativas y de policía en el interior de la sede parlamentaria (autonomía administrativa y disciplinaria), a aprobar y aplicar autónomamente sus propios presupuestos (autonomía presupuestaria), y a seleccionar a su propio personal y ejercer con respecto a él todas las competencias pertinentes (autonomía de personal)⁴¹.

37 TOMÁS MALLÉN, B., "Potestad de autoorganización y reglamento parlamentario", en *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, ed. P. Oñate, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pág. 10. El generalizado reconocimiento estatutario de estos poderes de autoformación y autoorganización de los Parlamentos autonómicos es puesta de relieve, asimismo, por MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, 2.ª edición, Iustel, Madrid, 2007, pág. 63.

38 A este respecto, de nuevo, GONZÁLEZ DEL CAMPO, L., *op. loc. cit.*

39 *Vid. supra*, nota 13.

40 Sobre este particular, cfr. el trabajo de VISIEDO MAZÓN, F. J., "La realidad de los parlamentos desde la aprobación de la Constitución española de 1978", *Revista Derecho del Estado*, n.º 27, 2012, pp. 148 y 149.

41 Una reconstrucción teórica de estas nociones y de su origen conceptual e histórico-político, en cuanto atributos parlamentarios, puede hallarse en DÍEZ-PICAZO, L. M., *La Autonomía Administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Cuadernos de los Studia Albornotiana, Zaragoza, 1985, y en GARCÍA PECHUÁN, M., "Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras Parlamentarias. Un apunte dogmático-histórico sobre la noción de autonomía en el ámbito del Derecho de autoorgani-

El artículo 16.1 del Estatuto extremeño expresamente se refiere a casi todas estas vertientes de la autonomía parlamentaria (concretamente, a la autonomía reglamentaria, administrativa, presupuestaria y disciplinaria). Y las restantes, o bien derivan de las funciones de la Asamblea previstas en el artículo 16.2, como la aprobación del Estatuto de Personal (autonomía de personal), o bien dimanar de otros preceptos estatutarios (así, la autonomía organizativa, que cabe vincular a las potestades reconocidas a la Cámara en el artículo 19).

3.2.1. Autonomía reglamentaria

La facultad de la Asamblea de Extremadura consistente en normar autónomamente su organización y funcionamiento, mediante la aprobación de su propio Reglamento con la única sujeción a la Constitución y al Estatuto de Autonomía (autonomía reglamentaria), se reconoce a la Cámara con el fin de proveer al adecuado ejercicio de sus funciones y competencias. La prerrogativa conlleva la delimitación de una reserva de Reglamento parlamentario⁴², como norma de detalle de la organización interna de la Asamblea que, en sus aspectos fundamentales, delinea el Estatuto extremeño (principalmente, en sus artículos 19 y 20), y de regulación, asimismo detallada, del funcionamiento del Parlamento autonómico, consistente en la configuración de los procedimientos para el ejercicio de sus funciones propias, o al menos, de las típicamente parlamentarias (principalmente, legislativa, presupuestaria y de control del Ejecutivo).

En cuanto a las materias objeto de la reserva, son, de un lado, aquéllas que, encajando en la noción de organización interna y funcionamiento de la Asamblea, se hallan explicitadas en otras disposiciones estatutarias. A las cuales deben añadirse además las que, aun no expresamente aludidas en el Estatuto de Autonomía, cabe considerar incluidas dentro del ámbito conceptual de la genérica categoría dogmático-jurídica «autonomía reglamentaria» acogida en el artículo 16.1 de la norma institucional básica extremeña, salvo expresa disposición estatutaria en contrario.

zación de los órganos constitucionales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 58, 2000, pp. 71-104.

42 Acerca de la reserva reglamentaria constitucional o (en el caso de los Reglamentos parlamentarios autonómicos) estatutariamente establecida, como correlato de la primariedad atribuida a los Reglamentos parlamentarios como tipo de fuente del Derecho, puede acudir, entre otros, al estudio de PUNSET, R., "La posición de los Reglamentos parlamentarios en el Ordenamiento español", en DA SILVA OCHOA, J. C., (coord.), *Instituciones de Derecho Parlamentario: I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, pp. 75-77.

Por lo que respecta a las explícitamente previstas en el Estatuto de Autonomía, pueden citarse las siguientes materias deferidas al Reglamento de la Cámara: desarrollo de los derechos y deberes de los Diputados (artículo 18.1), régimen jurídico y de elección de los principales órganos de gobierno de la Asamblea (Presidente, Mesa y Junta de Portavoces, artículo 19.1), número y funciones de Vicepresidentes y Secretarios de la Mesa (artículo 19.3), número mínimo de Diputados para la Constitución de Grupo Parlamentario (artículo 20), régimen de funcionamiento, períodos y sesiones del Pleno y las Comisiones (artículo 21.1), condiciones para la válida convocatoria y reunión de Pleno y Comisiones (artículo 21.2), procedimiento de delegación del Pleno en las Comisiones para el ejercicio de la potestad legislativa autonómica (artículo 22.1), iniciativa legislativa de Diputados y Grupos Parlamentarios (artículo 23.1), solicitud de dictámenes, en su caso, por parte de la Asamblea, acerca de las iniciativas legislativas no gubernamentales (artículo 45.3), o la regulación del procedimiento legislativo especial para la reforma del Estatuto de Autonomía (artículo 91.2.a).

Por el contrario, la ordenación del régimen de comparecencias de autoridades y funcionarios de la Comunidad Autónoma, típico contenido de la función parlamentaria de control político, estatutariamente se encomienda a una ley de la Asamblea, extrayéndola, pues, del ámbito material de la reserva reglamentaria (artículo 21.3). Y si bien cabe relativizar esta extracción, habida cuenta del carácter unicameral de la Asamblea de Extremadura, tiene la importante consecuencia de que el propio sujeto de control, o uno de ellos (el Ejecutivo autonómico), cuenta con capacidad para formular el proyecto de ley por el que se establezca su propio régimen de comparecencia parlamentaria.

Pero, más allá de estas fragmentarias determinaciones estatutarias explícitas, es claro que dentro del núcleo de la autonomía reglamentaria de la Cámara se halla la regulación del procedimiento legislativo, a pesar de que no haya en el Estatuto una directa caracterización del trámite ordinario, con su normal secuencia de intervención de Comisiones, Ponencias y el propio Pleno, sino, tan sólo, una referencia al procedimiento (especial) de íntegra aprobación de leyes en Comisión por delegación del Pleno (artículo 22). E igualmente forma parte de la reserva reglamentaria la configuración de los procedimientos para el ejercicio de la generalidad de las funciones típicamente parlamentarias de la Asamblea, con la excepción de aquéllas no esenciales cuya conformación procedimental legítimamente corresponda a normas distintas del Reglamento (como, por ejemplo, la propuesta de Magistrados del Tribunal Constitucional para su designación por el Senado, que se analizará más adelante).

Recuérdese, adicionalmente, la caracterización de contenidos que la jurisprudencia constitucional ha efectuado de la autonomía reglamentaria del Congreso o del Senado, que resulta extrapolable a la Asamblea de Extremadura por su igual naturaleza parlamentaria. Doctrinalmente se ha hecho notar que, junto a la expresa delimitación material del ámbito de la reserva de Reglamento parlamentario trazado en muchos Estatutos de Autonomía, también se han definido en líneas generales las cuestiones que han de regularse mediante este tipo de fuente del Derecho⁴³. Por su contenido sintético y por la cita a los diversos *leading cases* del Tribunal Constitucional, merece cita en tal sentido la STC 136/2011, de 13 de septiembre, en su sexto fundamento jurídico:

" (...) en el ejercicio de la autonomía reglamentaria que la Constitución reserva a las Cámaras (art. 72 CE) les corresponde "una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas" (SSTC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2; y 49/2008, de 9 de abril, FJ 15), para regular su propia organización y funcionamiento [SSTC 141/1990, de 20 de septiembre, FJ 2; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a); 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 b); 89/2005, de 18 de abril, FJ 2 c); 90/2005, de 18 de abril, FJ 2 c); 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a); y 242/2006, de 24 de julio, FJ 4], para ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan [SSTC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a); 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4 b); 89/2005, de 18 de abril, FJ 2 b); 90/2005, de 18 de abril, FJ 2 b); 141/2007, de 18 de junio, FJ 5; y 49/2008, de 9 de abril, FJ 15], así como para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno (SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12; y 49/2008, de 9 de abril, FJ 15)".

Además de la proclamación de la autonomía reglamentaria de la Cámara en el artículo 16.1 del Estatuto de Extremadura, la elaboración y aprobación del Reglamento (por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del proyecto) aparece también entre las funciones de la Asamblea legislativa regional, en la letra d) del mismo artículo y apartado. Y al reconocerse por este último precepto de manera separada de la función legislativa, queda excluida la iniciativa legislativa de la Junta de Extremadura, desactivándose en este ámbito la aplicabilidad del artículo 23.2 de la norma estatutaria extremeña⁴⁴, y, en general, de

43 En este sentido, PASCUA MATEO, F., *Fuentes y control del Derecho parlamentario y de la Administración parlamentaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pág. 57.

44 Subraya PASCUA MATEO, F. (*Fuentes y control del Derecho parlamentario y de la Administración parlamentaria, cit.*, pág. 54), en planteamiento común a los Reglamentos de todas las Asambleas

las demás formas de iniciativa que no sean las que partan del interior de la propia Cámara (apartados 3 y 4 del mismo artículo 23).

3.2.2. Autonomía administrativa.

El reconocimiento de autonomía administrativa a la Asamblea de Extremadura en el artículo 16.1 del Estatuto otorga a ésta facultades de creación, regulación y gestión de su propio complejo organizativo y burocrático, permitiéndole la realización de típicas actuaciones materialmente administrativas relativas, esencialmente, a la selección y régimen de su propio personal, la contratación pública de servicios y suministros, y la gestión de su patrimonio⁴⁵, todo ello con el fin de proveer a la Cámara del soporte material y de gestión para el adecuado ejercicio de sus tareas parlamentarias. Se trata de esferas de autónoma actuación administrativa coincidentes con el ámbito material del ulterior control judicial de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia acotado por los artículos 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 10.1.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa («actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas autonómicas [...] en materia de personal, administración y gestión patrimonial»).

La proyección externa de esta actividad sobre terceros (los funcionarios y personal a su servicio, los contratantes con la Asamblea, etc.) determina la posibilidad de un régimen «ordinario» de control jurisdiccional de los actos adoptados por la Administración parlamentaria de la Cámara, a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa en los términos recién señalados, y en su caso, por el Tribunal Constitucional mediante amparo fundamentado en el artículo 43 de la LOTC (por afinidad material con la actuación de las Administraciones Públicas propiamente dichas). Ello contrasta con los actos «internos» de la Asamblea, de ejercicio de las funciones típicamente parlamentarias (*interna corporis acta*), insusceptibles de revisión jurisdiccional por respeto a la división de poderes, con la única excepción de la impugnabilidad en amparo basado en el artículo 42 de la LOTC (actos sin valor de ley de órganos parla-

legislativas autonómicas, que, desde la óptica de la salvaguardia de la autonomía parlamentaria, es errónea la consideración de estas normas como leyes precisamente porque, entre otras consecuencias, ello supondría aceptar la iniciativa legislativa del Gobierno.

⁴⁵ Tal y como se resume en DÍEZ SÁNCHEZ, J. J.: «Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16, 2005, pág. 25.

mentarios) por eventual vulneración de derechos fundamentales⁴⁶.

La recién resaltada afinidad de la Administración parlamentaria autónoma con las Administraciones Públicas incardinadas en el Poder Ejecutivo es menor por lo que respecta al plano organizativo. La estructuración de la Cámara en varios órganos (Presidencia, Mesa, Junta de Portavoces, Pleno, Comisiones), con sus respectivos ámbitos de decisión y competencia, determina que la dependencia jerárquica de los funcionarios parlamentarios sea más dinámica que en las Administraciones públicas, y varíe dependiendo del cometido que en cada momento lleven a cabo⁴⁷.

Además, y frente al tradicional esquema piramidal de estas últimas, la Administración parlamentaria autónoma presenta una estructura de «clepsidra»⁴⁸. En sus vértices se hallan el máximo órgano de gobierno de la Cámara en materia administrativa y de personal (la Mesa, de conformidad con los artículos 19.3 del Estatuto de Autonomía y 48.5 del actual Reglamento de la Asamblea, sin perjuicio del ejercicio de facultades administrativas reconocido al Presidente en el artículo 19.2 del Estatuto) y el órgano administrativo con funciones de Secretario General (el Letrado Mayor, según el artículo 113.1 del actual Reglamento de la Asamblea), siendo ambos, en el ámbito de sus respectivas competencias, los superiores jerárquicos.

En el plano normativo, la regulación de la Administración parlamentaria corresponde trazarla, como regla de principio, al Reglamento de la Asamblea, marcando un punto de confluencia entre autonomía reglamentaria y autonomía administrativa. Sin embargo, el artículo 16.2.e) del Estatuto extremeño, y el actual Reglamento de la Asamblea (artículo 116), extraen de la reserva reglamentaria la regulación del régimen del personal al servicio de la Cámara, defiriéndolo a

46 Sobre la noción de *interna corporis acta*, la actual acotación de su alcance, y el régimen de control jurisdiccional (la exención de revisión por la jurisdicción ordinaria, junto a la doctrina del TC sobre el control en amparo de estas actuaciones parlamentarias por la vía de la garantía del *ius in officium*, como parte integrante del contenido del derecho de sufragio pasivo del representante electo, y de su conexión con el derecho de sufragio activo de los ciudadanos representados), son de mencionar aquí, entre otros trabajos, las monografías respectivas de ARANDA ÁLVAREZ, E., *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, y de NAVAS CASTILLO, A., *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley*, Colex, Madrid, 2000.

47 En este sentido, LOZANO MIRALLES, J., "La administración parlamentaria: una visión comparada a nivel autonómico", en OÑATE, P. (ed.), *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, cit., pág. 345.

48 En perspectiva interautonómica comparada, de nuevo, LOZANO MIRALLES, J., *op. cit.*, pág. 347.

una disposición específica, el Estatuto de Personal, según el modelo que ofrece el artículo 72.1 de la Constitución con respecto a las Cortes Generales.

Que el artículo 16.2.e) de la norma institucional básica extremeña prevea la aprobación del Estatuto de Personal como función de la Cámara de manera diferenciada del ejercicio de la potestad legislativa, y de la elaboración de su propio Reglamento parlamentario, consagra la sustantividad normativa de dicho Estatuto. De tal modo que no sólo no puede adoptarse éste mediante ley (como, por el contrario, preveía el artículo 32.1, *in fine*, del anterior Estatuto de Autonomía), sino que tampoco debe formar parte del Reglamento de la Asamblea, habiendo de albergarse en una disposición con sustantividad propia, con la precisa denominación de "Estatuto del Personal de la Asamblea de Extremadura".

Por otra parte, el artículo 16.2.e) de la vigente norma institucional básica extremeña enmarca el contenido del Estatuto de Personal de la Asamblea de Extremadura dentro del régimen general de empleados públicos de la Comunidad Autónoma. Lo que de este modo se establece es una directriz de afinidad con ese régimen general, sin perjuicio, claro está, de las peculiaridades derivadas del entorno parlamentario en que el personal de la Asamblea debe prestar sus servicios. A este respecto, resulta en particular de interés abordar las condiciones de vinculación o no del Estatuto de Personal de la Asamblea de Extremadura al Estatuto Básico del Empleado Público.

Ciertamente, las condiciones y extensión de esa vinculación dependen en gran medida del referido Estatuto Básico, por su condición de normativa básica del Estado, cuya eficacia se proyecta sobre todas las Comunidades Autónomas⁴⁹, y dentro de ellas, sobre las instituciones que necesariamente deban ser destina-

49 La idea de bases, como categoría constitucional para la definición de un tipo de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas (concretamente, compartidas no sólo en cuanto a la materia, sino también en cuanto a la función: la legislativa), ha dado lugar a una amplísima jurisprudencia constitucional, y a un no menos extenso desarrollo doctrinal acerca de esa misma jurisprudencia y sobre la noción en sí, que el objeto y extensión del presente trabajo impiden tratar con detalle. Baste aquí la remisión a algunos trabajos doctrinales representativos, dentro la amplia bibliografía académica generada al respecto, como los de JIMÉNEZ CAMPO, J., "¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 27, 1989, pp. 39-92, MONTILLA MARTOS, J. A., "La legislación básica tras las reformas estatutarias", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 78, 2006, pp. 105-150 y "Los elementos formales en el proceso de producción normativa de lo básico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 68, 2003, pp. 89-120, ORTEGA ÁLVAREZ, L. I., SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J. Y ARBÓS i MARÍN, X., *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, o TORNOS MAS, J. "La legislación básica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 31, 1991, pp. 275-290.

rias del mismo por desplegar una actividad administrativa para cuyo impulso y realización se doten del consiguiente personal. Y en tal sentido, conviene resaltar que el propio Estatuto Básico del Empleado Público extrae de su ámbito directo de aplicación, de conformidad con su artículo 4, no sólo a las Cortes Generales (exclusión obvia de conformidad con la Constitución), sino también, y en claro paralelismo con el legislativo central –uno más, pero ahora establecido desde el Estado–, a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas⁵⁰.

Ahora bien, si la vinculación no procede del legislador básico estatal porque éste ha renunciado a hacerlo, sí que la establece el propio Estatuto extremeño de Autonomía, en su artículo 16.2.e), al enmarcar el contenido del Estatuto de Personal de la Asamblea de Extremadura dentro del régimen general aplicable a los empleados públicos de la Comunidad Autónoma, del cual forma parte el Estatuto Básico del Empleado Público, como ya ha quedado dicho. Y además, así se ha hecho efectivamente en el actual Estatuto de Personal, aprobado en 2014 por la Asamblea de Extremadura⁵¹.

La Exposición de Motivos de dicho Estatuto de Personal con toda claridad afirma que en él se procede a la transposición del Estatuto Básico estatal del Empleado Público. Junto a ello, la Disposición Final segunda del Estatuto del Personal al servicio de la Asamblea de Extremadura declara la supletoriedad, en primer término, de la legislación autonómica sobre función pública, y en su caso, de la legislación estatal (de nuevo, el Estatuto Básico del Empleado Público), en cuanto no resultare incompatible con la actividad parlamentaria.

Pese a su distinto *nomen iuris*, el Estatuto del Personal al servicio de la Asamblea de Extremadura sigue un mismo régimen de control jurisdiccional que el Reglamento de la Cámara. Al igual que este último, sólo puede ser recurrido mediante los procedimientos de control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, merced al artículo 27.2, letras d) y e), de la LOTC. Bien sabido es que la especificidad del Estatuto de Personal de las Cortes Generales, previsto en el artículo 72.1 de la Constitución, con respecto a los Reglamentos parlamentarios

50 Las razones (y la crítica, fundada) a esta similitud con el legislativo estatal se analizan con rigor y minuciosidad por NAVARRO MÉNDEZ, J. I., "Reflexiones sobre la contribución del Estatuto Básico del Empleado Público a la modernización de la Función Pública Parlamentaria", *Revista de Derecho de Extremadura*, n.º 3, 2008, pág. 208.

51 Resolución de 3 de julio de 2014, del Presidente de la Asamblea de Extremadura, por la que se ordena la publicación del Estatuto del personal al servicio de la Asamblea de Extremadura, *Diario Oficial de Extremadura* núm. 136, de 16 de julio de 2014.

de las Cámaras (y, cuando se dicte, de las Cortes Generales en sesión conjunta), planteaba la duda de las vías adecuadas para su control de constitucionalidad.

Pero esas dudas quedaron resueltas en la STC 139/1988, de 8 de julio, F.J. 2, donde se incardina al Estatuto de Personal de las Cortes Generales dentro del concepto de normas con fuerza de ley del Estado a que se refiere el artículo 27.2.b) de la LOTC, y no en el artículo 27.2.d) del mismo texto legislativo (Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales), dentro de la enumeración que dicha Ley orgánica efectúa de las disposiciones que pueden ser objeto de los procedimientos de control de constitucionalidad. La argumentación del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza del Estatuto de Personal de las Cortes Generales como fuente del Derecho asimilada a la ley⁵² es, en dicha Sentencia y fundamento jurídico, la que sigue:

"la Constitución, en su art. 72.1, establece una reserva formal y material a favor del «Estatuto del Personal de las Cortes Generales», de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria -o acto normativo primario- que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de Ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo."

⁵² Este encuadramiento como norma con fuerza de ley (o asimilada a ésta) del Estatuto de Personal de las Cortes Generales dentro del sistema de fuentes, realizado por el Tribunal Constitucional, ha cosechado alguna crítica relevante entre los tratadistas del Derecho Parlamentario. Significativo a este respecto es el posicionamiento de SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario español*, 3.^a ed., Dykinson, Madrid, 2013, pág. 58, especialmente en nota 45, donde el autor, a la vista de que el Estatuto de Personal de las Cortes es "una norma que en la práctica ni siquiera ha sido aprobada por las Cámaras, sino por las Mesas del Congreso y Senado, en sesión conjunta y sin publicidad", concluye que "la solución más razonable habría sido calificar al E.P.C.G. como una norma formalmente reglamentaria, con la peculiaridad de proceder de las Cortes Generales, que representaría un Reglamento independiente al no estar sometido a ninguna ley, pero que podría ser controlado por la jurisdicción contencioso-administrativa en lo relativo a su respeto a la C.E., como es la regla en este tipo de Reglamentos administrativos. Lo cual concuerda con la referencia del artículo 58.1.º de la L.O.P.J. a los recursos contencioso-administrativos «contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado»".

El argumento se reitera en la más reciente STC 183/2012, de 17 de octubre, F.J. 5., donde se incide en que el Estatuto de Personal de las Cortes Generales goza de fuerza y valor de ley, a partir de la reserva material y formal que en su favor establece el artículo 72.1 de la Constitución, así como por proceder del poder legislativo. Pero esta última Sentencia también es aquí relevante porque aborda el problema de la asimilación o no al Estatuto de Personal de las Cortes Generales de las homónimas y homólogas normas autonómicas, en cuanto a su rango de ley y consiguiente sujeción a la jurisdicción del Tribunal, lo cual permitirá extraer las consecuencias pertinentes respecto a la catalogación como fuente del Derecho que corresponde al Estatuto del Personal al servicio de la Asamblea de Extremadura.

En este sentido, y con expresa invocación de la STC 139/1988 para descartar su aplicabilidad al caso en esta ocasión resuelto (el enjuiciamiento constitucional de unas normas de gobierno interior del Parlamento canario que disciplinaban el régimen de personal), viene a señalarse en la STC 183/2012 que el carácter de norma primaria que pueda tener un Estatuto autonómico de Personal al servicio de la Asamblea correspondiente, y el consiguiente monopolio de su enjuiciamiento por el Tribunal Constitucional, depende de cómo se caracterice dicha norma parlamentaria en el respectivo Estatuto de Autonomía.

Al Estatuto de Autonomía -señala el Alto Tribunal-, por ser la norma institucional básica, corresponde organizar las instituciones de la Comunidad Autónoma, entre ellas la Asamblea legislativa, y con ello, la determinación de la extensión de la autonomía parlamentaria de esta última. De este modo, cuando no hay en el Estatuto de Autonomía (en el caso de que se trataba, el de Canarias) explícita reserva material en favor de un Estatuto de Personal, descarta la STC 183/2012 que las normas de gobierno interior aprobadas por el Parlamento autonómico para regular el régimen de su personal y el funcionamiento de sus servicios tengan la condición de acto con fuerza de ley en el sentido del artículo 27.2.e) de la LOTC. De manera prácticamente coincidente, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha venido negando el carácter de norma con fuerza de ley a los Estatutos de personal al servicio de las Asambleas parlamentarias autonómicas que no hayan sido aprobados por el Pleno de la Cámara territorial siguiendo el procedimiento legislativo⁵³.

53 Véase de nuevo, en este sentido, NAVARRO MÉNDEZ, J. I., "Reflexiones sobre la contribución del Estatuto Básico del Empleado Público a la modernización de la Función Pública Parlamentaria", *cit.*, pág. 210, citando al respecto los Autos del Tribunal Supremo número 363/1988, de 26 de enero, y 6857/1989, de 10 de octubre, así como la Sentencia del Tribunal Supremo número 10.244/1990, de 29 de diciembre.

Generalizando el argumento, se deduce de las jurisprudencias constitucional y ordinaria que si no existe expresa reserva en un Estatuto de Autonomía en favor de un Estatuto de Personal, cualquier normativa parlamentaria autonómica interna que materialmente pudiera equipararse a él carecerá de fuerza de ley, a diferencia del Estatuto de Personal de las Cortes Generales⁵⁴. Y aplicando esta doctrina al actual Estatuto extremeño de Autonomía, dado que realiza éste expresa reserva y previsión del Estatuto de Personal al servicio del Parlamento autonómico, atribuyendo a la Asamblea regional la competencia para dictarlo, cabe concluir que dicho Estatuto de Personal tiene la condición de norma con fuerza de ley⁵⁵ en el sentido, ya descrito, que a la referida catalogación otorga la jurisprudencia constitucional.

Se halla, por tanto, dotado el Estatuto de Personal de la Asamblea de Extremadura de la nota de primariedad, entendiéndose por tal su exclusiva subordinación a la Constitución y al bloque de la constitucionalidad, del cual precisamente forma parte, en calidad de significado componente normativo y medida de validez, el propio Estatuto extremeño de Autonomía. Dicha catalogación como fuente del Derecho, entrando ahora ya en el terreno de las consecuencias jurisdiccionales de la nota de primariedad, determina que el Estatuto de Personal de la Asamblea de Extremadura sea acto con fuerza de ley de una Comunidad Autónoma en el sentido del artículo 27.2.e) de la LOTC, con su consiguiente sometimiento al

54 Los cultivadores del Derecho parlamentario han compartido un común interés y preocupación por la catalogación de los Estatutos de Personal como fuente del Derecho, su asimilación o no al Reglamento Parlamentario, y con ello, su asimilación o no a la Ley, tanto a efectos del lugar de su inclusión en el sistema de fuentes, cuanto a los del consiguiente régimen de control jurisdiccional de validez. A título representativo, pero sin agotar la lista de trabajos dedicados a este tema, pueden mencionarse aquí los de GÓMEZ CORONA, E., *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 84 y ss., de la misma autora, "El Estatuto de Personal de las Cámaras parlamentarias y su control jurisdiccional", *Revista de Derecho Político*, n.º 53, 2002, pp. 131-159, MARTÍNEZ CORRAL, J. A. y VISIEDO MAZÓN, F. J., "El régimen del personal al servicio de los parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación", *Corts. Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 22, 2009, pp. 145-178, MATÍA PORTILLA, E., "El Estatuto de Personal de las Cortes Generales como fuente del Derecho", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* n.º 22, 2009, pp. 179-207, o PUNSET, R., *Estudios parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 125-133.

55 No siendo lugar este para abordar o perfilar los conceptos de fuerza o valor de ley, o la noción de primariedad aplicada a fuentes del Derecho en general, baste aquí con efectuar al respecto la cita a dos paradigmáticos trabajos, ya clásicos en la materia: por orden cronológico, los de RUBIO LLORENTE, F., "Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)", *Revista de Administración Pública* n.º 100-101, 1983, pp. 417-432, o de DÍEZ-PICAZO, L. M., "Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)", *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 24, 1988, pp. 47-93.

monopolio del control de validez por parte del Tribunal Constitucional, a través de los procedimientos de control de constitucionalidad (recurso y cuestión de inconstitucionalidad).

Por último, es pertinente resaltar lo previsto en el artículo 116 del Reglamento de la Asamblea de 2015, donde se recoge esta especificidad normativa, y se establece el procedimiento de elaboración y reforma del Estatuto del Personal al servicio de la Cámara (aprobación por el Pleno en lectura única, a iniciativa de la Mesa, oída la Junta de Portavoces). Resulta compatible la fijación reglamentaria de este procedimiento con el silencio del artículo 16.2.e) del Estatuto extremeño de Autonomía sobre el particular, y la consiguiente aplicabilidad de la regla de la mayoría simple salvo explícita previsión estatutaria en contrario, establecida en el artículo 21.2 de la norma institucional básica extremeña. Y asimismo es congruente con la atribución de la aprobación del Estatuto del Personal a la Asamblea en el mencionado artículo 16.2.e); o lo que es igual, al órgano plenario de la misma.

3.2.3. Autonomía presupuestaria.

Asimismo con el fin instrumental de proteger el adecuado desempeño parlamentario preservándolo de condicionamientos institucionales externos, el Estatuto extremeño confiere a la Asamblea legislativa regional la capacidad para elaborar su propio Presupuesto (incorporándolo al general de la Comunidad Autónoma), y para proceder a la ejecución de aquél⁵⁶. Sobre este último particular, debe conectarse el artículo 16.1 con el artículo 19.2 del Estatuto de Autonomía, que concreta en el Presidente de la Cámara, dando cuenta a la Mesa, la competencia para ejecutar la sección presupuestaria de la Asamblea.

En igual sentido, el artículo 42.2.11.º del actual Reglamento de la Asamblea confiere a al Presidente la función de ordenar los pagos, mientras que el artículo 49.6 de la misma norma reglamentaria atribuye a la Mesa la competencia para administrar los fondos presupuestarios de la Cámara. Y precisamente porque esta autonomía no se limita a la elaboración del presupuesto, sino que incluye también su ejecución, extendiéndose en realidad al ciclo presupuestario completo, doctrinalmente suele expresarse la preferencia por el término más amplio de au-

⁵⁶ Similar definición de la autonomía presupuestaria (que, aunque referida al Congreso de los Diputados y al Senado, resulta extrapolable, en particular, a la Asamblea de Extremadura) propone MARAÑÓN GÓMEZ, R., "Reflexiones sobre la autonomía presupuestaria: entre la prudencia y la aritmética", *Revista de las Cortes Generales*, n.º 82, 2011, pág. 408.

tonomía financiera de la correspondiente Cámara parlamentaria⁵⁷. En este caso, de la Asamblea de Extremadura.

Por otro lado, el artículo 78 del Estatuto extremeño de Autonomía, en su primer apartado, establece el principio de unidad (o, si se quiere, de «unicidad») del Presupuesto anual de la Comunidad Autónoma, mientras que el segundo apartado del precepto especifica que en dicho Presupuesto anual autonómico se habrá de incluir, como sección independiente, el Presupuesto de la Asamblea, el cual habrá de elaborarse por el órgano correspondiente de ésta. Cuál sea tal órgano es cuestión que no queda explicitada en el texto estatutario extremeño.

En la actualidad, y como una manifestación más de la autonomía reglamentaria de la Asamblea estatutariamente conferida a ésta en el artículo 16.1, el artículo 49.8 del Reglamento de la Cámara de 2015 es la disposición donde se explicita que corresponde a la Mesa la aprobación del Presupuesto del Parlamento extremeño, para su inclusión, por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, en el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, conforme a los términos previstos en el artículo 78 del Estatuto de Autonomía. Por su parte, el segundo apartado de dicho precepto estatutario limita o condiciona la libertad del referido órgano parlamentario, al señalar que su Presupuesto habrá de ajustarse a las directrices generales del gasto público que fije la Junta de Extremadura para el ejercicio correspondiente.

También el artículo 3.3 de la Ley 5/2007, General de Hacienda Pública de Extremadura, aun declarando aplicables sus prescripciones a la Asamblea, lo hace con expresa salvedad, mediante cláusula «sin perjuicio», del régimen derivado de las normas que regulan su funcionamiento y su autonomía presupuestaria, si bien establece un principio de necesaria coordinación para la

⁵⁷ Con respecto al Congreso de los Diputados y el Senado, tales son los posicionamientos de GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., "Artículo 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal", en ALZAGA VILLAAMIL, O. *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Tomo VI, Cortes Generales y EDESA, Madrid, 1998, p. 416, o SAINZ MORENO, F., "Artículo 72", en CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer España, Madrid, 2008, pp. 1413-1414 (y, del mismo autor, "Autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras", *Revista de las Cortes Generales*, n.º 82, 2011, pp. 313-342, *passim*). Como argumento de Derecho autonómico comparado, hay que citar, en similar caracterización de la autonomía presupuestaria del Parlamento territorial respectivo (andaluz), el trabajo de MORALES ARROYO, J. M., "Artículo 102 (Autonomía parlamentaria)", en CRUZ VILLALÓN, P. y MEDINA GUERRERO, M., (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Vol. III, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, pág. 1678.

elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. En lo referente a la ejecución del Presupuesto propio, facultad igualmente perteneciente al contenido de la autonomía presupuestaria de la Asamblea, la Disposición Adicional Quinta de la misma Ley 5/2007 establece las especialidades presupuestarias aplicables a la Asamblea, habilitando a la Mesa de ésta a aprobar transferencias, generaciones e incorporaciones de crédito en la Sección del Presupuesto de la Comunidad Autónoma correspondiente a la Asamblea, así como un principio de libramiento de las correspondientes dotaciones presupuestarias por cuartas partes, en firme y sin justificación, a petición del Presidente de la Cámara.

Por último, en el terreno del control de la ejecución presupuestaria, y sin perjuicio de los mecanismos de intervención interna, queda sometida la Asamblea a la fiscalización del Tribunal de Cuentas, de conformidad con los artículos 1 y 4.1.b) de su Ley Orgánica reguladora, por cuanto que el primero declara bajo la competencia de la institución al sector público, del cual, a tenor del segundo, forman parte, genéricamente y sin excepciones institucionales (esto es, en concreto, sin excluir a las Asambleas legislativas respectivas), las Comunidades Autónomas. En el ámbito estatal, la condición de órgano comisionado de las Cortes Generales que ostenta el Tribunal de Cuentas ha motivado que los informes de fiscalización de éste no entren en el examen de las cuentas de Congreso y Senado, asumiendo en la práctica esa función las respectivas Mesas, mediante la aprobación formal de la liquidación de los presupuestos correspondientes⁵⁸.

Sin embargo, el artículo 46.1 del Estatuto extremeño no excluye a la Asamblea de la esfera de control del Consejo autonómico de Cuentas. En esta misma línea, si bien aún no traducido en normativa vigente en el momento de realización del presente trabajo, cabe citar el artículo 2.1.a) del Anteproyecto de Ley del Consejo de Cuentas de Extremadura. El precepto proyectado incluye (en primer lugar) a la Administración de la Asamblea de Extremadura dentro del sector público de la Comunidad Autónoma que constituye el ámbito de actuación de la institución autonómica fiscalizadora de cuentas así propuesta.

⁵⁸ Véase, en este sentido, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «Artículo 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal», en O. Alzaga (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales, Madrid, 1996, Vol. VI, págs. 421 y 422.

3.2.4. Autonomía disciplinaria.

También con el fin de proveer al adecuado desempeño de los cometidos parlamentarios de la Asamblea, el artículo 16.1 del Estatuto extremeño reconoce a ésta autonomía disciplinaria. Aunque, de nuevo, la atribución es genérica y sin precisión definitoria ulterior⁵⁹, cabe concebirla como el conjunto de facultades necesarias para el mantenimiento del orden dentro del recinto de la Cámara. O lo que es igual, para el mantenimiento de la disciplina parlamentaria, en sus diversas vertientes.

Sólo a una de tales vertientes se refiere de modo explícito el propio Estatuto de Autonomía, en su artículo 19.2, al que hay que entender vinculado con el artículo 16.1, cuando confiere al Presidente de la Cámara el ejercicio de las facultades de policía en su sede. Sin embargo, la preservación de la disciplina parlamentaria abarca otros aspectos, como las llamadas a la cuestión y al orden, que, para posibilitar el adecuado desarrollo de los debates, tienen por destinatarios a los Diputados de la Asamblea, tal y como en la actualidad se desprende de los artículos 150 y 151 del Reglamento de la Cámara, de 2015. Y también a los Diputados autonómicos se dirige otra de las potestades integrantes de la autonomía disciplinaria de la Asamblea, la de sanción por incumplimiento de los deberes que integran el estatuto de dichos Diputados, que la vigente normativa reglamentaria citada regula en sus artículos 148 y 149.

Por último, se integran dentro de la autonomía disciplinaria de la Asamblea de Extremadura las potestades de policía residenciadas en su Presidente, tanto por el artículo 19.2 del Estatuto de Autonomía como, en desarrollo del mismo, por la norma reglamentaria de la Cámara legislativa regional. Dicha normativa prevé, en particular, la suspensión de las sesiones cuando se produzcan incidentes que impidan la normal celebración de las mismas (artículo 153), o la posibilidad de decretar la expulsión de quienes, hallándose presentes en las tribunas durante las sesiones públicas, den muestras de aprobación o desaprobación, perturben el orden, o falten a la debida compostura (actual artículo 154).

⁵⁹ Doctrinalmente, se ha definido la autonomía disciplinaria de las Asambleas como los poderes ejercidos por los órganos de la Cámara para mantener el orden y evitar las alteraciones en el funcionamiento de los trabajos parlamentarios y, si fuese preciso, conforme a reglas y procedimientos preestablecidos, aplicar sanciones ante el incumplimiento de los deberes fijados por el ordenamiento parlamentario y a aquellas conductas que alteren más gravemente la vida parlamentaria: TORRES MURO, I., "La disciplina parlamentaria. Una introducción", en DA SILVA OCHOA, J. C. (coord.) *Instituciones de Derecho Parlamentario. V. Derecho Parlamentario Sancionador*, Parlamento Vasco, Vitoria, 2006 pp. 31-32.

4. Panorama general de las atribuciones de la Asamblea de Extremadura (Artículo 16.2 del Estatuto de Autonomía).

El artículo 16.2 del Estatuto de Autonomía enumera las atribuciones de la Asamblea de Extremadura. En un largo listado, se relacionan algunas de las más características de la Cámara en su condición de institución parlamentaria, como el ejercicio de la función legislativa de la Comunidad Autónoma, la aprobación de sus Presupuestos, o el impulso y control de la acción del Presidente y de la Junta. El listado, sin embargo, no es exhaustivo, como atestigua la remisión final, en la letra ñ), a las demás que se deriven de la Constitución, del propio Estatuto y del [resto del] ordenamiento jurídico⁶⁰.

4.1. Las funciones «típicamente parlamentarias» de la Asamblea de Extremadura: legislativa, presupuestaria y de control del Ejecutivo.

4.1.1. Función legislativa.

El artículo 16.2.b) del Estatuto extremeño de Autonomía atribuye el ejercicio de la potestad legislativa de la Comunidad Autónoma a la Asamblea⁶¹. Ello determina, como regla de principio, que dicha potestad deba entenderse conferida al órgano plenario de la Cámara, circunstancia que corrobora el artículo 22. Pero este último precepto estatutario prevé, no obstante, dos formas de delegación de la referida

⁶⁰ Ejemplo significativo de este tipo de funciones es la participación de la Asamblea de Extremadura en el sistema de alerta temprana para el control del respeto al principio de subsidiariedad por los proyectos legislativos de la Unión Europea, previsto en el Protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, e instrumentado, en nuestro ordenamiento, por la Ley (estatal) 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta [Congreso-Senado] para la Unión Europea, en adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, y que, en la Comunidad extremeña, ha dado lugar a la Resolución del Presidente de la Asamblea de 13 de octubre de 2010, sobre el procedimiento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos. A este respecto, en perspectiva comparada interautonómica, véase el trabajo de CARMONA CONTRERAS, A., "¿Hacia la europeización de los Parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 16, 2012, pp. 141-176. Y en concreto sobre el papel del legislativo extremeño en este contexto funcional, cabe remitir al estudio de CAMISÓN YAGÜE, J. A., "La Asamblea de Extremadura y el control del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 14, 2011, pp. 264-320.

⁶¹ Sobre el significado y alcance de la atribución de potestad legislativa a la Asamblea de Extremadura, como elemento definitorio de la autonomía política de la Comunidad Autónoma, TRUJILLO RINCÓN, M. A., *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas. Referencias a la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Asamblea de Extremadura, Mérida, 1996.

potestad. Una *ad intra*, del Pleno en las Comisiones (artículo 22.1, con algunas limitaciones materiales). La otra, *ad extra*, integra la delegación legislativa de la Asamblea en la Junta de Extremadura (artículo 22.2 y 3), aunque con sometimiento de los textos elaborados por el Ejecutivo autonómico a una votación parlamentaria final por el procedimiento de lectura única, uno de cuyos efectos es el exclusivo sometimiento del correspondiente Decreto legislativo autonómico al control jurisdiccional del Tribunal Constitucional (artículo 41.2)⁶². De hecho, el control de estas delegaciones legislativas aparece como función de la Cámara en el artículo 16.2.f) del Estatuto, que también le atribuye la convalidación de los Decretos-leyes de la Junta, previstos en el artículo 33 del propio texto estatutario.

El Estatuto de Autonomía determina así la más amplia remisión a la configuración del procedimiento legislativo que efectúe el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, como materia propia de la autonomía reglamentaria reconocida a la Cámara en el primer apartado del artículo 16 de la norma estatutaria extremeña. Salvo en lo que se refiere a las delegaciones antes mencionadas, y a la iniciativa legislativa municipal y popular, respecto de la cual los apartados tercero y cuarto del artículo 23 del Estatuto reenvían a sendas leyes aprobadas por mayoría absoluta de la Cámara.

No obstante, el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, dentro de la extensa capacidad de configuración que la referida remisión estatutaria le confiere al respecto, se halla sometido a límites derivados de la naturaleza deliberante intrínseca a la institución parlamentaria, en general, y al procedimiento legislativo, en particular. Límites que cabe referir al carácter representativo y electivo que, como ha podido comprobarse, atribuye el primer apartado del artículo 16 del Estatuto a la Asamblea de Extremadura. A esa naturaleza deliberante que ha de presidir el procedimiento legislativo, debe sumarse su sometimiento al general principio de publicidad, en la medida en que tal característica es connatural al trámite de elaboración parlamentaria de las leyes.

Condicionante material genérico al ejercicio de la función legislativa autonómica es su necesario sustento competencial, esencialmente en los artículos 9, 10 y 11 del Estatuto, además de en la propia Constitución y en el resto

⁶² Acerca de esta exclusión del control de los excesos *ultra vires* de los Decretos legislativos extremeños por la jurisdicción contencioso-administrativa cuando hayan sido votados por la Asamblea, DONAIRE VILLA, F. J., *Las normas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas. Las figuras del Decreto legislativo y del Decreto-ley autonómicos*, cit., pp. 103-108.

del bloque de la constitucionalidad⁶³. Aunque esto no significa que la potestad legislativa de la Asamblea de Extremadura sólo pueda desplegarse respecto a materias sobre las que la Comunidad Autónoma disponga de facultades legislativas, exclusivas (artículo 9) o compartidas (artículo 10), sino que podrá, e incluso deberá, cuando así se desprenda del artículo 75 del Estatuto, extenderse a la organización de los servicios administrativos para la ejecución de la correspondiente legislación, aunque sea ésta íntegramente estatal, a tenor del artículo 11 de la norma estatutaria.

Por otro lado, y al igual que la Constitución, no establece el Estatuto extremeño una reserva general de ley, sino específicas reservas materiales que no impiden la incidencia de las leyes aprobadas por la Asamblea sobre ámbitos de competencia autonómica no estatutariamente reservados a esta fuente del Derecho, generándose en tal caso el correspondiente efecto de congelación de rango a consecuencia del principio de jerarquía normativa (reserva formal de ley). En varias de las aludidas reservas materiales, el Estatuto no exige mayorías cualificadas de aprobación, siendo de consiguiente observancia la regla general de la mayoría simple sentada en el artículo 21.2.

Así sucede en los supuestos previstos en los artículos 21 (comparecencia de autoridades y empleados públicos ante la Asamblea), 24 (estatuto del Presidente de la Junta de Extremadura), 35 (estatuto e incompatibilidades de los demás miembros de la Junta de Extremadura), 39 (forma de creación y funcionamiento de los órganos administrativos y forma de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de las disposiciones generales que les afecten), 42 (modalidades indemnizatorias adicionales a las previstas en la legislación estatal sobre responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica y sus autoridades y empleados por el funcionamiento de los servicios públicos), 47 (regulación del Consejo Económico y Social de Extremadura), 48 (régimen jurídico del Personero del Común en cuanto institución autonómica afín al Defensor del Pueblo), 49.2.a) (delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y establecimiento de sus sedes), 54 (requisitos de funcionamiento de los Municipios en régimen de concejo abierto), 59.2 (articulación de la gestión ordinaria de los servicios públicos autonómicos a través de las entidades locales), 59.3 (transferencia o delegación de facultades sobre materias de competencia

63 En relación con la decisiva incidencia del principio de competencia, en general, sobre la Ley autonómica (y por tanto, sobre las leyes emanadas de la Asamblea de Extremadura, en particular), JIMÉNEZ ASENSIO, R., *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

autonómica a los entes locales), 60 (establecimiento de un fondo incondicionado a distribuir entre los Municipios por consideraciones de equilibrio territorial y solidaridad), 75 (formas de creación y control de empresas públicas, organismos autónomos y otros entes públicos autonómicos de Derecho público o privado), 78 (Ley de Presupuestos), 84.1 (Patrimonio de la Comunidad Autónoma) y 85.1 (autorización a la Junta de Extremadura para contraer crédito y emitir deuda).

En otros casos, en cambio, el Estatuto exige mayorías cualificadas. Se trata de reservas legales de necesaria interpretación restrictiva a su alcance material, por lo que tienen de excepción al juego de la mayoría simple, como normal expresión del pluralismo en cuanto valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.1 de la Constitución, y extrapolando a este caso lo establecido por la jurisprudencia constitucional acerca de la necesaria interpretación restrictiva de los ámbitos reservados a la ley orgánica precisamente por su *quorum* reforzado de votación, SSTC 5/1981, de 13 de febrero, F.J. 21, 76/1983, de 5 de agosto, F.J. 2, 33/1993, de 1 de febrero, F.J. 3, 127/1994, de 5 de mayo, F.J. 3, 123/2003, de 19 de junio, F.J. 11).

Así, se requiere mayoría de dos tercios en el artículo 4 del Estatuto (Ley reguladora del escudo e himno de Extremadura), y mayoría de tres quintos en los artículos 17 (ley electoral), y aprobación por mayoría absoluta en los artículos 23.3 (iniciativa legislativa municipal), 23.4 (iniciativa legislativa popular), 45 (Consejo Consultivo), 46 (Consejo de Cuentas), 54 (fusión, segregación y supresión de Municipios), 55 (gestión municipal de materias y funciones de competencia autonómica) y 59 (coordinación de las Diputaciones provinciales).

4.1.2. Funciones presupuestaria y de impulso y control de la acción del Presidente y la Junta de Extremadura.

El artículo 16.2.c) de la norma estatutaria atribuye a la Asamblea de Extremadura la aprobación de los Presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma y la autorización del recurso al crédito público, en ambos casos mediante ley, y todo ello conforme a los términos regulados en el Título VI del propio Estatuto de Autonomía. Relacionada con tales funciones, debe mencionarse la prevista en el artículo 16.2.i) de la norma institucional básica extremeña, que confía a la Cámara parlamentaria regional el control de la gestión financiera de la Hacienda autonómica y el examen de sus propias cuentas y las de las demás instituciones, organismos, empresas y entidades públicas autonómicas, incluidas las universidades públicas, sin perjuicio del control que corresponda al Consejo de Cuentas o, en su caso, al Tribunal de Cuentas.

Por otro lado, y continuando con la tríada funcional clásica de las instituciones parlamentarias en nuestro sistema, el artículo 16.2.h) atribuye a la Asamblea la promoción y control de la acción del Presidente y de la Junta de Extremadura, y la exigencia, en su caso, de su responsabilidad política. El desarrollo de las previsiones estatutarias en cuanto a los instrumentos, tanto de exigencia de responsabilidad política, como de impulso (sin perjuicio de que la fijación de las directrices de la acción del Gobierno estatutariamente correspondan al Presidente de la Comunidad Autónoma⁶⁴) y control continuado de la acción del Gobierno autonómico, también constituye campo propio del Reglamento de la Cámara, con base en el artículo 16.1 de la norma institucional básica extremeña.

Salvo la mención a las comparecencias de autoridades y empleados públicos ante la Cámara y la alusión a las Comisiones de Investigación, ambas en el artículo 21.3 de la norma estatutaria, la mayor parte de los instrumentos de control parlamentario sin directa exigencia de responsabilidad política aparejada (preguntas, interpelaciones, solicitudes parlamentarias de información documental al Ejecutivo, etc.), no regulados expresamente en el Estatuto, se hallan implícitos en la atribución estatutaria a la Cámara de la función de control del Gobierno autonómico, que los presupone para su adecuado desenvolvimiento.

De otra parte, y relacionada con las anteriores, por su común sustrato de información y fiscalización parlamentaria sobre la actividad de otras instituciones autonómicas, se halla la función de control y seguimiento de los medios de comunicación dependientes de la Comunidad Autónoma, prevista en el artículo 16.2.j) del Estatuto. Los artículos 101 del actual Reglamento de la Asamblea y 23.1 de la Ley número 3/2008, de 16 de junio, reguladora de la Empresa Pública «Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales» (en adelante, CEXMA), crean la pertinente Comisión de control, mientras que los artículos 23.2 y 26.1 del mismo texto legal prescriben, respectivamente, que la CEXMA remita anualmente a la citada Comisión parlamentaria la Memoria sobre el servicio público prestado, y que el Director General de la Corporación rinda periódicamente cuentas ante aquélla de la gestión presupuestaria.

4.2. Funciones de iniciativa normativa: de reforma constitucional o estatutaria y de «iniciativa de la iniciativa» legislativa estatal.

Las letras a) y g) del artículo 16.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura

64 Artículo 26.3.a).

confieren a la Cámara, respectivamente, la iniciativa de reforma constitucional y estatutaria, y la denominada "iniciativa de la iniciativa legislativa". Ninguna adicional previsión estatutaria cabe hallar en torno al impulso de la reforma constitucional. Sí se han incluido determinaciones al respecto en el reciente Reglamento de la Asamblea de Extremadura aprobado en 2015, que dedica su artículo 191 a la cuestión. El precepto disciplina la solicitud de adopción de proyectos de ley dirigida al Gobierno Central o la remisión, a la Mesa del Congreso, de proposiciones de ley.

La regla común es que ambas modalidades de "iniciativa de la iniciativa" deben tramitarse de conformidad con las reglas del propio Reglamento sobre el procedimiento legislativo (primer apartado del precepto), exigiéndose aprobación por mayoría absoluta cuando la propuesta lo sea de reforma constitucional (apartado 2 de la norma). En cuanto al nombramiento de los tres parlamentarios autonómicos para defender las proposiciones de ley o de reforma constitucional ante el Congreso, se prevé en el apartado tercero del artículo 191 del Reglamento de la Asamblea su nombramiento por asentimiento si hay acuerdo de todos los grupos parlamentarios, mientras que en caso contrario, habrá de realizarse una votación en la que cada diputado autonómico dispone de un voto, resultando nombrados los tres que obtengan mayor número de votos, debiéndose aquélla repetir entre los más votados, "si fuera necesario" (esto es, debe suponerse, en los casos de empate).

En lo que respecta a la iniciativa de reforma estatutaria, el artículo 16.2.a) de la norma institucional básica extremeña debe ponerse en relación con el Título VII (artículo 91) del propio Estatuto. A este respecto, cumple resaltar la exigencia de un tercio de Diputados de la Cámara autonómica para el ejercicio de la iniciativa de reforma estatutaria cuando parta ésta de la propia Asamblea, y de su aprobación por mayoría de dos tercios de los Diputados autonómicos, luego de seguirse el procedimiento legislativo especial establecido en el Reglamento de la Cámara (actualmente, en su artículo 181), todo ello a tenor del mencionado artículo 91 del Estatuto de Autonomía.

4.3. Autorización o tramitación de Convenios y Acuerdos de Cooperación con otras Comunidades Autónomas

Como expresión concreta del general principio de cooperación en el Estado autonómico⁶⁵, en su vertiente de colaboración o concertación horizontal o interau-

⁶⁵ Una caracterización de este principio, inherente al modelo constitucional de organización territorial

tonómica, y sin perjuicio, en su caso, de su comunicación a las Cortes Generales a los efectos prevenidos en el artículo 145 de la Constitución, el artículo 16.2.k) del Estatuto de Autonomía confiere a la Asamblea de Extremadura la facultad de examinar los convenios de gestión de servicios previstos en su artículo 65, y de autorizar la suscripción de acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 66 de la norma estatutaria extremeña⁶⁶.

La distinción estatutaria entre ambos tipos de instrumentos de colaboración horizontal con otras Comunidades Autónomas tiene su fundamento en el precepto constitucional recién citado, el artículo 145, en su segundo apartado. Como es bien sabido, se remite en él a los Estatutos de Autonomía la determinación del carácter y efectos de la comunicación a las Cortes Generales de los convenios celebrados para la gestión y prestación de servicios propios de aquéllas, además de los supuestos, requisitos y términos en que tales convenios horizontales o interautonómicos pueden suscribirse. Y finaliza el mismo artículo disponiendo, según un planteamiento residual, que para los demás supuestos los correspondientes acuerdos de cooperación interautonómicos necesitarán la autorización de las Cortes Generales.

No siendo lugar éste para abordar en general la problemática distinción entre unos y otros acuerdos y convenios, ni el elemento de heterogeneidad que el precepto constitucional introduce con la amplia remisión a los diversos Estatutos de

del Estado, puede hallarse en GARCÍA MORALES, M. J., "La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonómico", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 86, 2009, pp. 65-117. Asimismo, en GARCÍA MORALES, M. J., MONTILLA MARTOS, J. A. y ARBÓS I MARÍN, X., *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006. Y en particular sobre la regulación de las relaciones de colaboración en los Estatutos de Autonomía íntegramente reformados entre 2006 y 2011 (el extremeño incluido), GARCÍA MORALES, M. J., "Los nuevos Estatutos de Autonomía y las relaciones de colaboración. Un nuevo escenario, ¿una nueva etapa?", *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 19, 2009, pp. 357-426.

66 La praxis convencional de Extremadura con otras Comunidades Autónomas puede seguirse, en un contexto horizontal interautonómico, a través de la Sección de GARCÍA MORALES, M. J., sobre "Convenios de Colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre las Comunidades Autónomas", que anualmente desde 2001 y hasta la actualidad realiza dicha autora en el *Informe Comunidades Autónomas*, publicado en Barcelona por el Instituto de Derecho Público, bajo la sucesiva dirección de AJA, E. y TORNOS MAS, J. Asimismo, en la Sección anual sobre Extremadura dentro del mencionado *Informe Comunidades Autónomas*, se analiza específicamente la actividad convencional de dicha Comunidad Autónoma, tanto vertical con el Estado, como horizontal con otras Comunidades Autónomas. Véase, asimismo, la información correspondiente a las anualidades comprendidas entre 1989 y 1999 recopilada en PÉREZ TREMPES, P., SÁNCHEZ AMOR, J. I. y NAVARRO MÉNDEZ, J. I., *Instituciones extremeñas 1989-1999. Materiales para el Estudio de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Universitas Editorial, Badajoz, 2000.

Autonomía para concretar cuándo es precisa y cuándo no la autorización de las Cortes, ni incluso la determinación de las facultades de que éstas disponen sobre los Convenios interautonómicos sometidos a comunicación pero no a autorización (como por ejemplo, la compleja cuestión de la potestad recalificadora de las Cámaras estatales)⁶⁷, sí lo es para resaltar las novedades que introduce la reforma total del Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011 respecto a las atribuciones de la Asamblea legislativa regional sobre estos Convenios y Acuerdos de colaboración suscritos con otras Comunidades Autónomas.

El Estatuto extremeño inicial de 1983 regulaba este tema en el artículo 13. Se distinguía en él entre Convenios para gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas firmantes (que habían de comunicarse a las Cortes Generales, y si éstas o alguna de sus Cámaras manifestaban en treinta días algún reparo, tales Convenios habían de someterse a la previa aprobación de las Cortes) y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, siempre sujetos a la previa autorización de las Cortes Generales. Tras la reforma estatutaria parcial de 1999, la cuestión pasó a regularse en el artículo 14 de la norma institucional básica.

Añadió la reforma de 1999 dos modificaciones esenciales en este ámbito, con el común resultado de fortalecer las atribuciones de la Asamblea de Extremadura en materia de Convenios y Acuerdos con otras Comunidades Autónomas. De una

67 Cuestiones que han suscitado amplia atención doctrinal. A título ejemplificativo, pueden mencionarse los estudios de ALBERTÍ ROVIRA, E., "Los Convenios entre Comunidades Autónomas", *Documentación Administrativa*, n.º 240, 1994, pp. 107-130, DE CARRERAS SERRA, F., "Notas sobre los Convenios entre Comunidades Autónomas", *Azpilcueta Cuadernos de Derecho*, n.º 11, 1998, pp. 61-66, CALAFELL FERRÁ, V. J., *Los Convenios entre Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, del mismo autor, "La participación de los Parlamentos autonómicos en la celebración de Convenios entre Comunidades Autónomas", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 16, 2005, pp. 169-193, de nuevo del mismo autor, "Incidencia de las últimas reformas estatutarias en la ordenación de los Convenios entre Comunidades Autónomas", en VERA SANTOS, J. M. y DÍAZ REVORIO, F. J. (coords.), *La reforma estatutaria y constitucional*, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2009, pp. 155-175, GARCÍA COUSO, S., *La participación de las Cortes Generales y en los Convenios y Acuerdos de Cooperación entre Comunidades Autónomas*, Senado, Madrid, 2004, GONZÁLEZ GARCÍA, I., *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, del mismo autor, "Un distingo constitucionalmente relevante: Convenios de Colaboración vs. Acuerdos de Cooperación entre Comunidades Autónomas", *Revista de Estudios Políticos*, n.º 145, 2009, pp. 97-118, y también de este último autor, "La facultad de recalificación de las Cortes Generales ex artículo 145.2 CE: una tesis personal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 31, 2011, pp. 103-134, o TAJADURA TEJADA, J., "Los Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, n.º 11, 2010, pp. 206-254.

parte, la obligación de comunicar los primeros al legislativo regional, y no sólo a las Cortes Generales, atribuyendo también a aquél (además de a éstas) la facultad de oponer reparos determinantes del sometimiento del Convenio a la autorización por las tres Cámaras, autonómica y estatales. Por otra parte, el sometimiento de los restantes Acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas a la aprobación de la Cámara parlamentaria extremeña, a propuesta de la Junta de Extremadura (además de a la ulterior autorización de las Cortes Generales, que se mantenía por evidente imperativo constitucional).

La vigente regulación estatutaria extremeña de ambos tipos de instrumento de cooperación con otras Comunidades Autónomas tiene una mayor densidad normativa. Por lo que respecta a los Convenios sometidos a comunicación (actual artículo 65 del Estatuto), se amplía su contenido, no sólo a la gestión y prestación de servicios, sino ahora también a la planificación de los mismos. Además, se clarifica la catalogación funcional de las actuaciones que pueden ser objeto de estos Convenios, especificándose que los servicios han de ser de naturaleza administrativa o ejecutiva.

También se autoriza el ejercicio de la potestad reglamentaria conexas, en especial la de autoorganización, para la creación o modificación de órganos administrativos propios o mixtos vinculados al contenido del convenio. Y se amplía el radio material de acción de estos Convenios, pues si en la regulación estatutaria anterior (artículo 14 del Estatuto de 1983, en su versión de 1999) sólo podían referirse a ámbitos de competencia exclusiva de la Comunidad de Extremadura, en la actualidad pueden proyectarse sobre "todas las materias de su respectiva competencia", dado que todas ellas, por regla de principio, incluyen facultades de ejecución.

Adicionalmente, se clarifica el contenido y alcance de la intervención de las Cortes Generales respecto a ellos, detallándose que se trata de "la eventual emisión de recomendaciones no vinculantes", y previéndose la entrada en vigor del Convenio tras un silencio (positivo, por tanto) de las Cámaras parlamentarias estatales de un mes desde la recepción del respectivo instrumento. Pero, por otro lado, se modifican en clave restrictiva las atribuciones que sobre estos mismos Convenios confería a la Asamblea el Estatuto de 1983 tras su parcial reforma en 1999.

En efecto, si como acaba de indicarse, el antiguo artículo 14 de la norma estatutaria extremeña de 1983 permitía a la Asamblea oponer reparos y ello determinaba el necesario sometimiento del Convenio a autorización por la propia Asamblea y por las Cortes Generales, con arreglo a la regulación actualmen-

te vigente (apartado 2 del artículo 65 del Estatuto íntegramente reformado en 2011) el legislativo extremeño tan sólo puede realizar "el mero examen de una posible colisión con sus competencias estatutarias". Función que, por añadidura, debe ejercerse mediante votación plenaria de la Asamblea por mayoría absoluta, y cuya única consecuencia es la activación automática del mecanismo conflictual entre instituciones de la Comunidad Autónoma ante el Consejo Consultivo de Extremadura, previsto en el artículo 44 del mismo Estatuto, a tenor de cuyo apartado 2, la correspondiente resolución carece de valor vinculante.

Igual ha sucedido, debe también subrayarse, con el valor que ahora se otorga al parecer del Congreso de los Diputados y el Senado, cuya función queda limitada en el vigente artículo 65.2 del Estatuto de Autonomía a la mera formulación de recomendaciones no vinculantes. Ello contrasta, en clave de reducción de las atribuciones de las Cortes Generales (compatible, por otro lado, con las previsiones del artículo 145 de la Constitución), con el anterior tenor estatutario, en el que ambas Cámaras parlamentarias del Estado, al igual que la propia Asamblea, podían formular reparos, determinantes de la necesidad de tramitar el Convenio del mismo modo que los Acuerdos de cooperación, lo que implicaba su sometimiento a autorización vinculante del Congreso y del Senado.

En este extremo, el tenor definitivo del actual Estatuto extremeño de Autonomía se aparta, tanto de la Propuesta Técnica del Comité de Expertos⁶⁸, cuanto de la inicial Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía presentada ante la Asamblea de Extremadura por los Grupos Popular y Socialista⁶⁹, iniciativas

68 Artículo 76 de la Propuesta Técnica del Comité de Expertos: "1. La Comunidad Autónoma de Extremadura fomentará la solidaridad intercomunitaria mediante la celebración de convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios de competencia de las mismas. 2. Antes de su entrada en vigor, tales convenios deberán ser comunicados al Congreso de los Diputados, al Senado y a la Asamblea de Extremadura. Si transcurrido el plazo de un mes desde la recepción de la comunicación no se hubieran manifestado reparos, el convenio entrará en vigor. En caso contrario, el convenio deberá seguir el procedimiento previsto en el apartado siguiente. 3. A propuesta de la Junta de Extremadura ratificada por la Asamblea, la Comunidad Autónoma podrá establecer acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales".

69 Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (REA-1). Formulada, conjuntamente, por los Grupos Parlamentarios Socialista (PSOE-Regionalistas) y Popular (PP-EU). R.E. nº 12.123, *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura*, VII Legislatura, Núm. 229, 28 de mayo de 2009: "Artículo 65. Convenios con otras Comunidades Autónomas: 1. La Junta de Extremadura podrá proponer, negociar y formalizar con otros gobiernos autonómicos convenios. 2. Antes de su definitiva formalización, tales convenios deberán ser comunicados simultáneamente al Congreso de los Diputados y al Senado. Si transcurrido el plazo de un mes desde la recepción de la comunicación no se hubieran manifestado reparos, el convenio podrá formalizarse, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente. De haberlos, por una o por ambas cámaras, se seguirá el procedimien-

ambas que en lo esencial mantenían el esquema estatutario anterior: esto es, postestad de Congreso, Senado y Asamblea de Extremadura de formular reparos al Convenio, con la consecuencia de determinar el sometimiento del mismo al procedimiento de previa autorización vinculante de las Cortes Generales, al estilo de los (restantes) Acuerdos de cooperación.

La mudanza hacia el sistema vigente (reparos no vinculantes por parte de Congreso y Senado, y reparos determinantes del procedimiento estatutario de resolución de conflictos entre las instituciones de la Comunidad Autónoma mediante dictamen, asimismo no vinculante, del Consejo Consultivo de Extremadura) parece haber venido propiciada por las observaciones realizadas en el Dictamen del mencionado Consejo Consultivo sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, la solución finalmente adoptada también difiere (y mucho) de la sugerida en ese mismo Dictamen.

En efecto, se recomendaba en él que "se tenga en cuenta también el carácter que finalmente se haya atribuido al dictamen del Consejo Consultivo previsto para dicho procedimiento, pues si fuese vinculante, entonces debería suprimirse sin más el último inciso del artículo 65.3 de la Propuesta; en cambio, si dicho dictamen no fuese vinculante, deberá mantenerse el texto de la Propuesta u otro alternativo que permita resolver dicho conflicto interinstitucional." Esto es, se aconsejaba suprimir la aplicabilidad del procedimiento de autorización vinculante de las Cortes Generales sólo si tuviese igual valor vinculante la resolución, por el Consejo Consultivo, del conflicto interinstitucional a que daban paso los reparos de la Asamblea según la Propuesta inicial de Reforma del Estatuto, sometida al parecer de la referida institución consultiva.

Pero justo lo contrario es lo que determina la regulación estatutaria final, a cuyo tenor dicha resolución no es vinculante, como ya se ha indicado. De hecho, el texto estatutario, con el indicado contenido final del artículo 65 (que no sufrió modificaciones durante el trámite ante las Cortes Generales), procede de sendas

to de autorización previsto para los acuerdos de cooperación en el artículo siguiente. 3. Al mismo tiempo, serán comunicados a la Asamblea de Extremadura para el mero examen de una posible colisión con sus competencias estatutarias. Si transcurrido el plazo de un mes desde la recepción de la comunicación no se hubieran manifestado reparos, se podrá formalizar el convenio, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior. De haber tales reparos, aprobados mediante votación plenaria por mayoría absoluta, y no mostrarse con ellos de acuerdo la Junta, se aplicará el procedimiento de resolución de conflictos entre las instituciones por parte del Consejo Consultivo. De mantenerse ulteriormente la discrepancia, se seguirá el procedimiento de autorización por las Cortes previsto para los acuerdos de cooperación en el artículo siguiente".

enmiendas suscritas con posterioridad al Dictamen del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma por los Grupos Popular y Socialista de la Asamblea de Extremadura⁷⁰.

Por lo que se refiere, en cambio, a los restantes Acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previstos en el artículo 66 del vigente tenor estatutario extremeño, las innovaciones radican en la especificación funcional del posible contenido de tales Acuerdos ("para el ejercicio conjunto de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativas reguladas en el artículo anterior"). Al igual que en la normativa estatutaria antecedente (artículo 14 del Estatuto de 1983, en su última reforma parcial de 1999), la actual (artículo 66.2 de la norma institucional básica de Extremadura) prescribe que estos Acuerdos se sometan a autorización tanto de la Asamblea legislativa regional como de las Cámaras estatales, Congreso y Senado.

No obstante, si el anterior tenor estatutario otorgaba mayor valor decisorio a la Asamblea legislativa regional, al Congreso y al Senado, el vigente artículo 66 de la norma institucional básica extremeña restringe el contenido y alcance de estas intervenciones parlamentarias, al limitar el cometido de cada una de las tres Cámaras a la autorización sin enmiendas (lo que, por ejemplo, se antoja difícilmente conciliable con el artículo 137.2 del Reglamento del Senado, del cual se desprende que este último, a propuesta de su Comisión General de las Comunidades Autónomas, puede someter su autorización a condicionamientos). De otra parte, y continuando con las diferencias respecto a la precedente redacción del Estatuto extremeño de Autonomía, la actual prevé la remisión de los Acuerdos de cooperación de Extremadura con otras Comunidades Autónomas, para la citada autorización, en distintos momentos: primero a la Asamblea, y posteriormente, y de manera simultánea, al Congreso de los Diputados y al Senado.

En cuanto a la primera, se otorga a la Asamblea de Extremadura un plazo de un mes para pronunciarse (artículo 66.2), lo que con claridad se halla dentro de

70 Enmienda n.º 63 (R.E. no 12.730), presentada conjuntamente por el Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas) y por el Grupo Parlamentario Popular (PP-EU), a la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (REA-1), de Sustitución del Artículo 62, Punto 2, *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura*, VII Legislatura, Núm. 250, de 9 de septiembre de 2009, pág. 56, que fue incorporada a la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Presentada por la Asamblea de Extremadura, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, IX Legislatura, Serie B: Proposiciones de Ley, núm. 199-1, de 9 de octubre de 2009, pág. 20.

las posibilidades de configuración de los órganos de autogobierno que el artículo 147 de la Constitución otorga a la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. Pero también establece el referido artículo 66.2 del Estatuto extremeño otro plazo de un mes desde la recepción para que el Congreso y el Senado se pronuncien, lo cual puede suponer una intromisión estatutaria en la autonomía reglamentaria y de funcionamiento constitucionalmente conferida a las Cámaras estatales, quienes legítimamente pueden establecer o consumir plazos distintos.

Por último, la actual norma institucional básica de la Comunidad de Extremadura deja en la indeterminación la situación jurídica de estos Acuerdos si la autorización del Congreso, del Senado, o de ambas Cámaras, recae después del referido mes, lo cual pone de manifiesto la innecesaria complejidad reguladora que lleva aparejada la fijación estatutaria de dicho plazo.

4.4. Funciones de designación o participación en la designación de componentes de altas instituciones estatales o autonómicas.

4.4.1. Elección de los Senadores comunitarios.

El artículo 16.2.l) del Estatuto de Autonomía atribuye a la Asamblea extremeña la designación de los Senadores que constitucionalmente corresponden a la Comunidad Autónoma, con arreglo a criterios de proporcionalidad y a propuesta de los Grupos Parlamentarios de la Cámara legislativa regional. La novedad reside en la expresa opción estatutariamente concedida a los Senadores así designados para mantener su condición simultánea de Diputados de la Asamblea, o renunciar a ella, aunque vinculando en todo caso su mandato como Senadores al de la propia Cámara extremeña. En tal sentido, tanto la Ley 2/1987, de elecciones a la Asamblea de Extremadura, en su artículo 7.2, cuanto la legislación estatal (apartados 3 y 4 del artículo 155 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General), en sus respectivos ámbitos de aplicación, expresamente declaran compatibles la condición de Diputado de autonómico y Senador.

El detalle del procedimiento de designación se encuentra regulado en los artículos 244 a 247 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 2015: esencialmente, fijación del número total de Senadores correspondientes a la Comunidad Autónoma por la Mesa de la Asamblea de acuerdo con la Junta de Portavoces (en función del censo de población de Derecho vigente en el momento de celebración de las últimas elecciones a la Cámara legislativa autonómica), así como del número de Senadores que según criterios de proporcionalidad corresponda proponer a cada Grupo Parlamentario, elevación de la pertinente pro-

puesta por la Mesa al Pleno, y designación mediante votación de conjunto sobre tal propuesta en el órgano plenario de la Cámara, en el plazo máximo de un mes desde su sesión constitutiva. No estando específicamente establecida mayoría cualificada alguna, juega la regla general de la mayoría simple, de conformidad con los artículos 21.2 del Estatuto de Autonomía y 137 del actual Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

4.4.2. Participación en la designación de (otros) componentes de instituciones del Estado y autonómicas.

El artículo 16.2.m) del Estatuto de Autonomía atribuye a la Cámara parlamentaria extremeña la propuesta de nombramiento de miembros de altas instituciones del Estado. Así por ejemplo, la Asamblea participa en el procedimiento de designación de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional que corresponde proponer al Senado, cuestión que en la actualidad queda desarrollada en los artículos 248 y 249 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 2015, reguladores de los procedimientos de elección, designación o nombramientos de personas en casos distintos de la designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma⁷¹. Como es sabido, la nueva redacción del 16.1 de la LOTC⁷², obra de la Ley orgánica 6/2007, de 24 de mayo, dispone que estos Magistrados sean elegidos de entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas autonómicas en los términos señalados en el Reglamento del Senado.

Éste, a su vez reformado en noviembre de 2007⁷³, establece en su artículo

71 En perspectiva interautonómica comparada, se analizan las normativas autonómicas aplicables a la propuesta al Senado de candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional, en CID VILLAGRASA, B., "La normativa seguida por los Parlamentos autonómicos para presentar candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional ante el Senado", *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 19, 2008, pp. 387-424. Asimismo, resulta de interés, a este respecto, el "Informe de la Secretaría General del Senado sobre el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución, las Leyes y el Reglamento del Senado por las candidaturas de Magistrados del Tribunal Constitucional presentadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas", *Revista de las Cortes Generales*, n.º 82, 2011, pp. 465-478.

72 Expresamente declarada constitucional por la STC 49/2008, de 9 de abril. Sobre dicho enjuiciamiento constitucional, procede remitir aquí a la bibliografía mencionada en la siguiente nota a pie.

73 Reforma del Reglamento del Senado por la que se modifica el artículo 184, aprobada por el Pleno en su Sesión del día 21 de noviembre de 2007, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*. Serie III A, núm. 53 (h), de 22 de noviembre de 2007. Explícitamente declaradas constitucionales ambas reformas por las SSTC 49/2008, de 9 de abril y 101/2008, de 24 de julio y 101/2008, de 24 de julio. Mayores detalles sobre el contenido de esta reforma, y su enjuiciamiento constitucional (favorable), pueden hallarse, entre otros trabajos, en los de TORRES MURO, I., "La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y del Reglamento del Senado, puesta a prueba (SSTC 49/2008, de 9 de abril y 101/2008, de 24 de julio)", *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 6, 2008, URÍAS MARTÍNEZ, J., "El

184.7 el procedimiento, principiando con la comunicación por el Presidente de la Cámara a sus homólogos de los Parlamentos autonómicos la apertura de plazo para la presentación por cada uno de éstos de hasta dos candidatos que cumplan los requisitos constitucionales de cualificación y experiencia profesional, debidamente documentados, a la Comisión de Nombramientos del Senado, la cual elevará al Pleno de la Cámara Alta, que habrá de decidir por mayoría de tres quintos, una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, previa comparecencia de aquéllos ante la referida Comisión de Nombramientos.

El artículo 51.3 del propio Estatuto de Autonomía prescribe que la Asamblea, oído el Consejo de Justicia de Extremadura (si y cuando esta institución exista), propondrá ternas de juristas de reconocido prestigio para el nombramiento, por el Consejo General del Poder Judicial, de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Poder Judicial (actualmente, en su artículo 330.4). Se trata de una atribución reconocida a la Asamblea desde la redacción inicial del Estatuto de Autonomía de 1983, habiendo generado una praxis desigual. Y es que junto a la usual aceptación con normalidad del Consejo General del Poder Judicial de las ternas propuestas por la Asamblea de Extremadura, procediendo a la propuesta de nombramiento correspondiente, ha existido el precedente de dos rechazos sucesivos, con la consiguiente ausencia de propuesta de nombramiento a cargo del Consejo General, acaecidos durante los años 2001 y 2002⁷⁴.

En cuanto al nombramiento de componentes de altas instituciones autonómicas, el principal supuesto estatutariamente regulado es el de la investidura parlamentaria del Presidente de la Comunidad Autónoma (artículo 25). Fuera de este relevante ejemplo, la única previsión explícita del Estatuto es la designación, por mayoría de tres quintos de la Cámara, del Personero del Común (artículo 48 in fine), institución autonómica afín al Defensor del Pueblo, que al tiempo de elaboración del

Tribunal Constitucional ante la participación autonómica en el nombramiento de sus miembros", *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n.º 10, 2010, pp. 207-244.

74 Para mayores detalles sobre estos sucesivos rechazos del Consejo General a las ternas propuestas por la Asamblea de Extremadura en 2001 y 2002, véase NAVARRO MÉNDEZ, J. I. y PÉREZ TREMPES, P., "Extremadura", en J. TORNOS MAS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2001*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2002, pp. 311-312, y DONAIRE VILLA, F. J., "Extremadura", en J. TORNOS MAS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2002*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2003, pp. 306-307. Sobre la aceptación por el Consejo General en 2003 de la "tercera terna" propuesta por la Asamblea legislativa extremeña tras los dos rechazos reseñados, véase DONAIRE VILLA, F. J., "Extremadura", en J. TORNOS MAS (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004, pp. 352-353.

presente trabajo no ha sido aún objeto del correspondiente desarrollo legislativo.

La ordenación estatutaria de otras instituciones autonómicas remite la regulación de éstas a las leyes de la Asamblea de Extremadura, incluyendo la composición y régimen de elección. Se trata del Consejo Consultivo (artículo 45.1), del Consejo de Cuentas (artículo 46.2) y del Consejo Económico y Social (artículo 47), leyes que en los dos primeros casos deben aprobarse por mayoría absoluta de la Cámara.

Así, el artículo 4.2.a) de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, de creación del Consejo Consultivo preveía que tres de los cinco Consejeros electivos del Consejo Consultivo los eligiera la Asamblea de Extremadura por mayoría absoluta de entre juristas de reconocida competencia residentes en Extremadura, con la condición política de extremeños y con al menos diez años de ejercicio profesional. Sin embargo, debe mencionarse aquí la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura.

De las muchas incógnitas jurídicas que este texto legislativo autonómico plantea, destaca la supresión (artículo único de dicha Ley) de un órgano estatutariamente previsto, cual es el Consejo Consultivo de Extremadura, sin que haya mediado reforma de los correspondientes preceptos del Estatuto de Autonomía (artículos 15.2, que lo menciona entre las instituciones estatutarias, 45, regulador del Consejo, y 44, referente al conflicto entre instituciones de autogobierno, que atribuye al Consejo la resolución de dicho procedimiento conflictual). También es de resaltar el relevo del Consejo Consultivo de Extremadura por un órgano de nuevo cuño al que dicha Ley 19/2015 (en su extensa Disposición Adicional Primera) da un nombre diferente del estatutariamente previsto, la Comisión Jurídica de Extremadura, y de cuya obligada consulta precisamente se exceptúan en el cuarto apartado de esa misma Disposición Adicional los supuestos previstos por el Estatuto de Autonomía de Extremadura, respecto a los que se prescribe que se esté a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Nótese que el artículo 24 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado sólo permite que éste ejerza respecto de las Comunidades Autónomas las funciones previstas en esa misma Ley Orgánica. Lo que significa que el Consejo de Estado no podrá resolver los conflictos entre instituciones estatutarias, puesto que no los regula su Ley Orgánica, sino el artículo 44 de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Y supone igualmente que tampoco pueda resolverlos la propia Comisión Jurídica Extremadura, por estarle vedados

los supuestos estatutariamente previstos (apartado 4 de la Disposición Adicional Primera de la Ley regional número 19/2015).

Ahora bien, y con independencia de esto último, sí debe subrayarse aquí que la Asamblea de Extremadura pasa a no tener participación alguna en la designación del Presidente y los cinco Vocales de esta nueva Comisión Jurídica de reciente creación legislativa, que viene a reemplazar al Consejo Consultivo de creación estatutaria, sino que tanto el Presidente como los cinco Vocales de la misma son nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura (apartado 7 de la Disposición Adicional Primera de la citada Ley 19/2015). Aunque también debe observarse que el artículo 45 del Estatuto no exige el nombramiento de los miembros del Consejo Consultivo por la Asamblea de Extremadura, al remitir el sistema de designación al desarrollo legislativo que por mayoría absoluta adopte la Cámara parlamentaria autonómica.

De modo similar, ninguna intervención de la Asamblea de Extremadura establece la vigente Ley reguladora del Consejo Económico y Social en el nombramiento de los miembros de éste⁷⁵. Y en cuanto al Consejo de Cuentas previsto en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía, aún no creado efectivamente, la nonata Ley reguladora del Consejo de Cuentas de Extremadura (aprobada por el Pleno de la Asamblea de Extremadura el 10 de abril de 1997⁷⁶, pero nunca publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma, por lo que no ha llegado a entrar en vigor) preveía una composición de 9 Consejeros.

Tales Consejeros los elegiría la Asamblea por mayoría de tres quintos en primera votación, y mayoría absoluta en una segunda votación en un máximo de 30 días, entre juristas o economistas de reconocido prestigio con una residencia habitual de al menos cinco años en la Comunidad Autónoma (artículo 18 del mismo texto legal), nombrándose de entre ellos al Presidente, a propuesta del Pleno del Consejo, por el Presidente de la Junta, por un período de tres años renovable hasta dos veces más (artículo 13.3 de dicha Ley). Posteriormente, llegó a redactarse en 2009 un Anteproyecto de Ley del Consejo de Cuentas de Extremadura, que, tras el pertinente trámite de información pública⁷⁷, fue dictaminado

75 Ley 3/1991, de 25 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura.

76 *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura*, IV Legislatura, núm. 106, 30 de abril de 1997, pp. 11 y ss.

77 Resolución, de 10 de julio de 2009, de la Secretaría General de la Consejería de Administración Pública y Hacienda de la Junta de Extremadura, por la que se acuerda la apertura del periodo de información pública con relación al Anteproyecto de Ley del Consejo de Cuentas de Extremadura, *Diario Oficial*

favorablemente por el Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma⁷⁸, sin que tampoco haya llegado a ser hasta ahora norma vigente, al no haberse siquiera producido aprobación parlamentaria.

El Anteproyecto al que se hace alusión preveía una composición de tres Consejeros, elegidos por la Asamblea de Extremadura para un período de cinco años (reelegibles para otro más), mediante mayoría de tres quintos en primera votación, o mayoría absoluta en segunda, a propuesta de los Grupos Parlamentarios en proporción a su número de Diputados, de entre funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos en cuyo ingreso se requiera titulación académica superior, abogados y economistas, todos de reconocida competencia con más de seis años de ejercicio profesional relacionado con las materias propias del Consejo. Por su parte, y según el mismo Anteproyecto, el Presidente del Consejo sería elegido de entre los Vocales del mismo, a propuesta del Pleno de éste, y nombrado por el Presidente de Comunidad Autónoma.

La amplia interpretación que cabe atribuir a la locución «altas instituciones de la Comunidad Autónoma» puede cabalmente extenderse a las designaciones de otros órganos autonómicos de creación legal (esto es, infraestatutaria) cuya norma reguladora así lo prevea⁷⁹. Tal sería, por ejemplo, el caso de la Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales (CEXMA). El artículo 7.1 de la Ley 3/2008, de 16 de junio, reguladora en la actualidad de dicha Corporación prescribe que los nueve miembros del Consejo de Administración de la misma sean elegidos por dos tercios de los Diputados de la Asamblea (o, de no lograrse tal asentimiento en quince días, subsidiariamente por mayoría absoluta) en cada legislatura de la misma, de entre personas de relevantes méritos profesionales y teniendo en cuenta criterios de pluralismo, representatividad y composición equilibrada entre hombres y mujeres, a propuesta de los Grupos Parlamentarios⁸⁰.

de Extremadura, núm. 136, de 16 de julio de 2009, pág. 20804.

78 Dictamen No 286 /2010 de 27 de mayo de 2010, Expediente relativo al Anteproyecto de Ley del Consejo de Cuentas de Extremadura.

79 En defecto de específica previsión legislativa de acerca del modo de efectuar la elección de los titulares de los cargos o puestos institucionales correspondientes, se ha subrayado ya la existencia de una regulación en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 2015 (artículos 248 y 249) sobre los procedimientos de elección, designación o nombramientos de personas para casos distintos de la designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma.

80 Sobre las vicisitudes que marcaron la aprobación de dicho texto legal, precisamente en relación con el sistema de votación parlamentaria de los integrantes del órgano de gobierno de la CEXMA, RODRÍGUEZ-VERGARA, A., "La normativa de Extremadura sobre medios de comunicación social", en BLANCO-MORALES LIMONES, P. y MORENO HURTADO, D. M. (coords.), *El Derecho de Extremadura. Estudios sobre el Estatuto y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, cit., pp. 413-436.

Y el artículo 12 de la misma Ley establece la elección del Director General de la CEXMA, a propuesta del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por iguales mayorías parlamentarias que los demás integrantes del Consejo de Administración.

Asimismo cabe citar a estos efectos, por último, y ante su simbólica relevancia entre los órganos de creación legislativa infraestaturaria, el Consejo de Comunidades Extremeñas, regulado al presente por la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, del Estatuto de los extremeños en el exterior. El artículo 38.1.e) de dicha Ley prevé que formen parte del Consejo dos representantes del Grupo Parlamentario mayoritario de la Asamblea y un representante por cada uno de los demás Grupos Parlamentarios. Determinaciones legislativas que reitera el artículo 3.1.e) del Decreto 26/2011, de 18 de marzo, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Consejo de Comunidades Extremeñas en el Exterior y la expedición de certificados de Extremeños Retornados y Extremeños en el Exterior⁸¹.

4.5. Legitimación y personación ante el Tribunal Constitucional.

Para concluir el examen del elenco funcional esencial de la Cámara legislativa extremeña, el artículo 16.2.n) del Estatuto de Autonomía se refiere a la legitimación y personación de la Asamblea de Extremadura ante el Tribunal Constitucional. Según el precepto, la Cámara está legitimada para interponer recursos de inconstitucionalidad frente a leyes y normas con fuerza de ley estatales que afecten al ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma –artículos 162.1.a) de la Constitución y 31.2 de la LOTC–, y puede personarse en recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, o conflictos en defensa de la autonomía local, interpuestos frente a leyes o normas con fuerza de ley de la Comunidad Autónoma (artículos 34.1, 37.3 y 75 quince. 2 de la LOTC).

Por lo que respecta a la legitimación activa en el recurso de inconstitucionalidad, se aparta el actual precepto estatutario del modelo al cual respondía la anterior regulación del tema en el artículo 20.1.e) del texto originario de 1983, que pasaría después a ser el artículo 19.1.f) en el resultante de la reforma parcial de 1999. Con igual redacción, ambos preceptos estatutarios (hoy ya derogados) atribuían a la Asamblea de Extremadura la competencia para, textualmente, "Interponer recurso de inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 162.1 a) de la Constitución".

⁸¹ *Diario Oficial de Extremadura* núm. 58, de 24 de marzo de 2011

Por el contrario, el artículo 19.2.n) de la vigente norma institucional básica extremeña viene a reproducir las previsiones del artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), que, como es bien conocido, contrae la interposición del recurso de inconstitucionalidad por los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas a la impugnación de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía⁸². Tal vez quepa entender, también, que con ello el Estatuto extremeño positiviza, asumiéndola, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la inimpugnabilidad de las leyes y demás normas con fuerza de ley de la Comunidad Autónoma por las propias instituciones de ésta.

Precisamente de dicha jurisprudencia fue uno de sus *leading cases*, como antes se indicó, la STC 223/2006, de 6 de julio, que declaró parcialmente inconstitucional la Reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 1997. En ella se consideró que tal Reforma se oponía a las previsiones del Estatuto de Autonomía a la sazón vigentes sobre la facultad de oposición de la Junta de Extremadura a la tramitación de iniciativas o enmiendas legislativas que supusieran aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso. Una Sentencia que, como también es sabido, inadmitió a trámite, por falta de legitimación activa a la vista del artículo 32.2 de la LOTC, el recurso de inconstitucionalidad formulado por la Junta de Ex-

82 Con el amplio entendimiento del requisito de la afectación al ámbito de autonomía que, no obstante, ha efectuado la propia jurisprudencia constitucional, de la que es representativa por la glosa de antecedentes resoluciones del Tribunal la STC 110/2011, de 22 de junio de 2011, F.J. 2: "es doctrina consolidada de este Tribunal que «el art. 162.1 a) de la Constitución legitima a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Esa legitimación se verá delimitada por la Ley Orgánica del Tribunal, cuyo art. 32.2 la limita materialmente para el supuesto de leyes estatales que puedan afectar [al] propio ámbito de autonomía de la Comunidad Autónoma. En un principio... este Tribunal interpretó la restricción del art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981, de 14 de julio), si bien muy pronto -ya con la STC 84/1982, de 23 de diciembre- se inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio, hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituyen una verdadera excepción. En palabras de la STC 199/1987, de 16 de diciembre, la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido ... se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 1)»". Nótese, en cambio, que la restricción legislativa impuesta por la LOTC a la exclusiva impugnación de normas estatales con fuerza de ley es absoluta para Asambleas legislativas y Gobiernos territoriales, quienes no pueden así recurrir disposiciones con igual valor normativo emanadas de su respectiva Comunidad Autónoma.

tremadura contra la referida Reforma del Reglamento de la Asamblea, a la vez que estimaba el que en similar sentido plantearon ochenta y un Senadores.

Sin embargo, no parece que el actual precepto estatutario impida la aplicabilidad a Extremadura de una eventual reforma del artículo 33.2 de la LOTC, o de un giro jurisprudencial hipotético, o ambas cosas, que en general admitieran la impugnabilidad de las disposiciones con fuerza de ley de una Comunidad Autónoma por las instituciones de ésta constitucionalmente legitimadas para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad. Cabría entender en tal tesitura que la ausencia de una expresa prohibición estatutaria daría paso a dicha aplicabilidad.

En un escenario teórico como el que acaba de describirse, tampoco perdería su sentido el mecanismo conflictual sustitutivo de la hoy no permitida "autoimpugnabilidad" de leyes de la Asamblea de Extremadura por órganos o fracciones de órganos de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional, que prevé el tercer apartado del artículo 44 del Estatuto de Autonomía. Dicho mecanismo, del que ha de conocer el Consejo Consultivo a petición del Presidente de la Comunidad Autónoma, y cuya resolución en todo caso carece de valor vinculante (apartado 2 del mismo artículo), sólo puede activarse precisamente en ausencia de impugnación ante el Tribunal Constitucional de la correspondiente Ley de la Asamblea de Extremadura.

5. Consideraciones finales.

Permitase cerrar el presente trabajo retomando una afirmación que se efectuaba al principio del mismo: la esencial continuidad del tenor actual del Estatuto de Extremadura con su redacción originaria de 1983 y sus sucesivas reformas parciales en lo que a la Asamblea de Extremadura se refiere. Su existencia como Cámara parlamentaria autonómica ha sido y sigue siendo una opción o decisión estatuyente fundamental. Y lo es también en cuanto a los atributos y cometidos básicos de la institución.

Lo que de novedad aporta la completa reforma estatutaria de 2011 quizás sea, en esencia, un mayor rigor técnico en la caracterización de la Asamblea de Extremadura como Cámara parlamentaria. Algo que, a título ejemplificativo, se visualiza en el expreso y completo reconocimiento de lo que doctrinalmente ha dado en calificarse de "autonomía parlamentaria", noción comprensiva de las autonomías reglamentaria, administrativa, de personal, disciplinaria y presupuestaria o financiera, en los términos que igualmente se han expuesto en este estudio.

Prosiguiendo con la recapitulación final de las más destacables innovaciones atinentes a la Asamblea de Extremadura, la actual norma institucional básica extremeña profundiza en los esquemas del parlamentarismo racionalizado, siendo quizás éste el *leitmotiv* esencial de las hasta ahora últimas modificaciones estatutarias en lo que a dicha Cámara territorial se refiere. Examinados en detalle con anterioridad, pueden sintetizarse ahora tales modificaciones, a modo de colofón, en que se ha llevado a término una más afinada caracterización estatutaria de la forma parlamentaria de gobierno, a través de una más intensa asimilación a la estatal. Destacada muestra de ello es la nueva regulación y generalización de la facultad presidencial de disolución anticipada de la Asamblea, en contraste con su pura y simple inexistencia en la redacción estatutaria originaria de 1983, y su limitada y tímida acogida en la hoy ya no vigente reforma estatutaria parcial de 1999.

Por lo que respecta al *statu quo* funcional de la Asamblea, cabe resumir las aportaciones antes examinadas de la actual regulación estatutaria en la ampliación de algunos cometidos de la Cámara, y la simultánea reducción, o sometimiento a mayores constricciones, de algunos otros. Destaca, en cuanto al incremento, la elevación a rango estatutario, y su generalización a todos los supuestos, de la votación parlamentaria de los Decretos legislativos de la Junta en el plenario de la Asamblea, que la Ley de Gobierno y Administración de 2002 condicionaba (artículo 45.4, hoy tácitamente derogado por la nueva y distinta regulación estatutaria del tema) a su solicitud por dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Diputados autonómicos.

Si bien en lo esencial, el Estatuto de Autonomía mantiene en su actual tenor el núcleo básico de las atribuciones típicamente parlamentarias de la Asamblea de Extremadura, enmarcables en la tríada clásica integrada por la función legislativa, la presupuestaria y la de control del Gobierno (autonómico), se han analizado en este trabajo algunas reducciones o restricciones introducidas a los cometidos de la Cámara. De un lado, el condicionamiento general que supone el reconocimiento de la potestad legislativa de urgencia a la Junta de Extremadura según el patrón de los Decretos-leyes estatales, todo ello en línea compartida con los demás Estatutos íntegramente reformados a partir de 2006. Una potestad legislativa de urgencia autonómica cuya conformidad con la Constitución ha sido expresamente admitida por el Tribunal Constitucional⁸³).

83 STC 93/2015, de 14 de mayo, F.J. 3, relativa al Decreto-ley de la Comunidad de Andalucía número 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Posteriormente, remite a dicha resolución en relación con la admisibilidad constitucional del Decreto-ley autonómico la STC 230/2015, de 5 de noviembre, F.J. 4, sobre el también andaluz Decreto-ley 5/2010,

También puede percibirse esta clave restrictiva, o de cierta reconducción, de las atribuciones de la Asamblea extremeña en las referentes a los Convenios y restantes Acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas. Antes de la íntegra reforma del Estatuto de Autonomía en 2011 podía la Asamblea de Extremadura aprobar reparos que conducían a la necesaria autorización por las Cortes Generales de los Convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, mientras que ahora (artículo 65 del vigente texto estatutario) sólo puede aprobar recomendaciones no vinculantes, cuya única consecuencia es la puesta en marcha del mecanismo conflictual entre las instituciones estatutarias, de resolución no vinculante por el Consejo Consultivo, organismo este último que además ha sido suprimido por la reciente Ley 19/2015, como se señaló en páginas antecedentes. Y en similar clave funcionalmente restrictiva, se especifica de forma explícita en el artículo 66 del Estatuto que la autorización por la Asamblea de los demás Acuerdos no incluye potestad de enmienda.

La sensación de conjunto, al margen de los específicos condicionantes funcionales recién mencionados, es la de una regulación estatutaria más sistemática de la posición y funciones de la Asamblea de Extremadura. Y como en casi todos los Estatutos íntegramente reformados, tanto los atributos y características generales, cuanto, sobre todo, los cometidos de la Asamblea parlamentaria, son objeto de una larga enumeración en un precepto estatutario, el artículo 16 (foco esencial de atención en este trabajo) de la norma institucional básica extremeña. Aunque, con acierto técnico, la lista no es exhaustiva, pues finaliza con una cláusula residual de remisión a todos aquellos otros cometidos que otorguen la Constitución, el Estatuto o el resto del ordenamiento jurídico.

La racionalización estatutaria de los esquemas organizativos y funcionales de la Asamblea extremeña, pese a todo, no impiden que siga siendo la única institución autonómica elegida por sufragio universal, con su consiguiente condición representativa de la ciudadanía, circunstancia esta última que halla expreso reconocimiento en el artículo 16 de la actual norma institucional básica. En definitiva, continúa siendo la Asamblea, tras la íntegra reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura en 2011, espacio institucional y centro esencial de referencia del juego democrático en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público.

RESUMEN

El presente artículo analiza los atributos básicos y las funciones esenciales de la Asamblea de Extremadura en el Estatuto de Autonomía íntegramente reformado en 2011.

ABSTRACT

This paper studies the main features and functions of the regional Parliament of Extremadura according the Extremadura's Statute of Autonomy as fully amended in 2011.

PALABRAS CLAVE

Asamblea de Extremadura, Estatuto de Autonomía.

KEY WORDS

Extremadura's Regional Parliament, Statute of Autonomy.