

# LA NUEVA CONFIGURACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL DE ESPAÑA. UNA CRÓNICA

Juan Cano Bueso

Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía  
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería  
Letrado del Parlamento de Andalucía

**Sumario:** 1. La Constitución. 2. El Estado. 3. España. 4. La filosofía política de las reformas estatutarias. 5. Consideraciones sobre una adecuada estrategia para la reforma de los Estatutos. A) La oportunidad: ¿eran necesarias las modificaciones emprendidas? B) La temporalidad: ¿cuándo se deberían haber impulsado las reformas? C) La tramitación: ¿cómo deberían haberse legitimado? D) La adecuación: ¿qué principios deben inspirar la reforma territorial? 6. Balance provisional sobre los obstáculos encontrados. A) Primer nivel. B) Segundo nivel. C) Tercer nivel. D) Cuarto nivel. 7. A modo de epílogo: Las reformas estatutarias como profundización del Estado social y democrático de Derecho. A) La modernización en materia de derechos. B) La relectura en clave de igualdad de género. C) La modernización ecológica. D) Las garantías de los derechos de información y comunicación. E) La modernización territorial. F) La potenciación de las relaciones institucionales.

## 1. LA CONSTITUCIÓN

Nuestra suprema norma —y en su nivel los Estatutos de Autonomía— obedece al modelo que el maestro GARCIA PELAYO encuadró dentro del *concepto racional-normativo* de Constitución. Es decir, un conjunto sistemático de normas jurídicas que pretenden, de una sola vez y con vocación de totalidad, sistematizar y ordenar la protección de los derechos fundamentales, la organización de los Poderes y las relaciones entre ellos, todo ello bajo la atenta mirada del Tribunal Constitucional como supremo guardián de la Constitución.

Por esta Constitución normativa, que es orden y crea orden, los Reyes reinan, los Par-

lamentos legislan, los Gobiernos gobiernan y las leyes rigen. La Constitución, así entendida, está fundamentada en el *poder constituyente*, que corresponde al pueblo en su conjunto, y en el *poder constituido*, entendido como capacidad de reforma de la Constitución siguiendo los cauces en ella establecidos. La Ilustración y la razón sustentan esta forma de entender la Constitución. La soberanía de la suprema norma se encuadra dentro del proceso histórico de racionalización, objetivación y despersonalización del Poder llevada a cabo por el liberalismo. Ilustres pensadores como MAX WEBER y KELSEN representarían la culminación de este entendimiento.

Pero este concepto de Constitución racional-normativo se contrapone a un *concepto histórico tradicional*, basado en la antinomia entre razón e historia, entre racionalismo e historicismo. La Constitución, en este caso, se sustenta en una suerte de imprecisos derechos históricos, en una forja de emociones y gestas heroicas, de decantaciones del pasado, de precipitados tradicionales, no exentos de fuertes apelaciones irracionales, emotivas, pasionales y simbólicas. En definitiva, sentimientos y tradiciones, derechos y prerrogativas que se pretenden preservar y actualizar.

Para este entendimiento, la legitimidad de la Constitución se asienta en el pasado, en las convenciones, en las peculiaridades, en las tradiciones y costumbres. En tal caso, la Constitución ni precisa estar escrita. El modelo desconoce la distinción entre Constitución y leyes ordinarias y el Derecho legal se opone al Derecho consuetudinario. BURKE y HUMBOLDT son dos buenos exponentes de este pensamiento. A este tipo, comprendido en sentido amplio, pertenecería ese entendimiento de la Constitución que reivindica la necesidad de actualizar los viejos ordenamientos y las antiguas estructuras peculiares y forales a las condiciones de la realidad actual. Lengua, cultura, tradición, idiosincrasia y hasta raza constituyen la esencia de esa Constitución de un pueblo que se cualifica por su sentido identitario frente a los demás.

Así las cosas, frente a la dicotomía Constitución racional-normativa vs. Constitución histórico-tradicional se alzaría un concepto de *constitución sociológico o material*. Si la concepción racional se fundamenta en el concepto de *validez* y la histórica sobre el de *legitimidad*, el concepto sociológico lo hace sobre el de *vigencia*. En este tercer concepto, la Constitución no responde a un acto del soberano ni es resultado del pasado sino emanación directa de situaciones y determinaciones sociales del presente que, en concreto MARX identifica con las relaciones económicas de producción. De esta manera, los factores reales de Poder presentes en una concreta sociedad en un concreto momento constituyen esa fuerza imprescindible

que hace que la sociedad, el Derecho y las instituciones sean de una determinada forma y no puedan serlo de otra manera.

Nadie como FERDINAND LASSALLE formuló este concepto de Constitución para quien los problemas constitucionales no son, básicamente, problemas de Derecho sino relaciones de Poder. La suma de los factores de Poder que rigen en un momento determinado, en un lugar concreto, constituyen la esencia de la Constitución, factores que formulados por escrito dejan por ese acto de ser factores reales de Poder para erigirse en Derecho e Instituciones. El ajuste entre la Constitución real o material y la constitución formal o escrita es lo que permite predicar la bondad, la preceptividad y la perdurabilidad de la Constitución. Y en sentido contrario, cuando la Constitución formal escrita deja de responder a esos factores reales de Poder —decía gráficamente LASSALLE— la Constitución carece de vigencia y se convierte en una simple *hoja de papel*.

Es evidente que esta última forma de entender la Constitución debilita el papel conformador del Derecho y los límites que las normas representan para la actuación del Poder político. Por su parte, el entendimiento historicista de la Constitución olvida que no existen derechos históricos preexistentes, más que en el marco de la propia Constitución, a la que nada precede y todo lo crea, porque el acto constituyente que alumbra nuestra suprema norma es una ruptura total con el pasado que procede de una voluntad del pueblo soberano, soberanía que es plena, indivisible y no susceptible de fragmentación.

Pues bien, sabido es que la «Constitución territorial del Estado» no se encuentra contenida en la Constitución de 1978. En efecto, nuestra suprema norma no modeló un sistema cerrado del entendimiento de las relaciones entre el territorio y el poder. Antes bien, apuntó posibilidades y límites para el despliegue de una organización compleja que sólo pudo culminarse cuando se produjo la aprobación de los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional procedió, progresivamente, a ajustar las zonas de rozamiento y

conflicto de esta nueva forma de distribución del Poder político. Por cuanto la «Constitución territorial» se integra a través del ordenado ensamblaje de la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía (y del Derecho europeo), una profunda reforma de éstos supone, en rigor, una alteración de aquélla, por más que permanezca intocable la literalidad de la suprema norma.

Ello podría posibilitar, acaso, que lecturas historicistas, auspiciadas desde legitimidades nacionalistas, pretendieran extraer conclusiones exorbitantes de la reforma aislada de los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, desde la perspectiva racional-normativa que auspiciaron en España juristas de la talla de GARCIA-PELAYO o TOMÁS Y VALIENTE, que comparto, es preciso reafirmar que la Constitución es referencia y marco de cualquier entendimiento de la «Constitución territorial» y la garantía última de que los valores superiores del ordenamiento jurídico y los derechos fundamentales de la persona rijan por igual para todos y en cualquier parte del territorio nacional. Por ello, aunque «unidad» y «diversidad», «soberanía» y «autonomía» puedan convivir en ocasiones en el momento dialéctico de la tensión y el conflicto, la síntesis superadora sólo se habrá de encontrar en la Constitución y a partir de las posibilidades y límites que la propia suprema norma nos ofrece, y sin postergar en ningún momento el principio de solidaridad como elemento final de armonización del conjunto.

## 2. EL ESTADO

Vistos los tipos ideales que la teoría de la Constitución nos suministra, es posible apreciar que existen diversas miradas y diversos entendimientos sobre el orden jurídico estatal, lo que nos obliga a pensar sobre la *forma institucionalizada* con que puede revestirse el ejercicio del Poder en la *realidad política*. Esta disquisición resulta necesaria porque es difícil comprender la encrucijada en que se encuentra el Estado autonómico actual en España sin

aceptar el carácter esencialmente dinámico de los procesos sociales y políticos.

Recuérdese cómo desde que terminaron las formas de vida nómada y concretas poblaciones se asentaron en un espacio territorial concreto, compartiendo una cultura común e identificándose como un pueblo, allí hubo una Nación. Si además esa Nación consiguió dotarse de unas estructuras organizativas político-constitucionales originarias y soberanas, podemos decir que allí ya hubo un Estado.

Pero, la forma estatal no se contrae necesariamente a una sola Nación. Existen Estados plurinacionales donde bajo una misma organización política soberana conviven distintos pueblos con distintas culturas y hasta puede que con distinto Derecho y con diversas instituciones. Nos encontramos, entonces, en presencia de un Estado plurinacional, cuyo funcionamiento armónico precisa de importantes mecanismos de integración política y, por supuesto, de colaboración, cooperación, coordinación y lealtad recíproca entre los distintos componentes.

Tal vez convenga recordar que el Estado unitario se configura en Europa unificando fragmentos de la monarquía absoluta con fuertes resabios de estructuras preestatales, cuando no arcaicas. Su progresiva aparición se forja mediante un complejo proceso de concentración de poderes intermedios subordinados de naturaleza privada propios de la sociedad medieval. La tradición histórica medieval suele colocar al Estado al final de una ininterrumpida cadena de comunidades políticas naturales, en la base de las cuales se encuentra la propia familia o clan. El hecho es que la ruptura del modelo aristotélico y la aparición del concepto de «modernidad» dará paso al surgimiento de la comunidad política con fundamento en las teorías «contractualistas» a partir de la recurrente situación de «estado de naturaleza». Será después cuando se abra camino una explicación «racional» del Estado para dar respuesta a las necesidades derivadas de una nueva organización del Poder político. La racionalidad del Estado moderno aparece, así, ligada al fenómeno de la «institucionalización» del Poder

y al paradigma de la *unidad* y de la *soberanía*, al razonable equilibrio entre *autoridad* y *libertad*.

La dinámica centrípeta que está en la lógica del Estado moderno emprenderá un gran proceso de unificación en tres grandes aspectos: *unificación del Poder*, mediante la supresión de todos los poderes de naturaleza privada; *unificación del Derecho*, mediante la supresión de las diferencias de estatuto jurídico por razón de nacimiento o lugar de residencia, que desembocará más tarde en la igualdad de los ciudadanos ante la ley y en la codificación; y *unificación del mercado*, mediante la supresión de aduanas y trabas internas a la búsqueda de la unidad económica nacional. Una población estabilizada, un territorio unitariamente estructurado y bien delimitado, una organización política propia a partir de la cual se ejerce un poder originario y soberano. Esta es la lógica institucional que, partiendo del Antiguo Régimen, facilita la aparición y construcción del Estado constitucional. Es un proceso centrípeta de concentración de poderes que gravita en torno a un monarca absoluto que reabsorbe en sus manos todos los resortes del Estado.

A partir de mediados del Siglo XVII, las ideas sembradas por la Enciclopedia, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y el auge del liberalismo, propiciará el caldo de cultivo de las Revoluciones Norteamericana y Francesa, el ascenso al poder de la burguesía y el auge del constitucionalismo basado en la separación de poderes, la protección de los derechos de la persona y la extensión del sufragio. Aparece, también, la variante republicana como forma política contrapuesta a la monarquía tradicional.

En ese marco histórico vino a nacer el Estado federal, como forma de organización política que incorpora la garantía constitucional de la autonomía de los entes territoriales en concurrencia con su contribución a las funciones estatales. Surgido de necesidades de entendimiento entre las colonias norteamericanas y como una reacción contra el Estado unitario inglés, el federalismo puede ser concebido como una solución técnico-constitucional del reparto

del poder entre el centro y la periferia. Es, en definitiva, un intento de conciliar el *principio de la unidad* del Estado con el *principio de autonomía* constitucionalmente garantizado a las entidades territoriales que lo componen.

Sin embargo, el federalismo no cuestiona la existencia del Estado sino que la presupone y es en la forma de articulación interna donde encuentra sus peculiaridades en virtud de necesidades económicas y políticas. El federalismo debe poco a la teoría intelectualizada y es tributario, en cambio, de la práctica política. Es en su origen un proceso de transformación de una confederación de Estados independientes en un Estado único, aunque no unitario, sino políticamente descentralizado, y cuyos rasgos principales estriban en los siguientes:

1º) Es un Estado configurado desde entidades territoriales diferenciadas.

2º) Estas entidades, que pueden estar dotadas de soberanía originaria, conservan un grado sobresaliente de autonomía.

3º) Las entidades territoriales descentralizadas participan en la formación de la voluntad federal a través de una segunda Cámara de integración (Senado).

4º) La articulación en su conjunto está garantizada por una Constitución rígida. Los ordenamientos de los entes políticos territoriales están subordinados a la Constitución del Estado.

5º) La Constitución establece una instancia de solución de conflictos de naturaleza judicial (Tribunal Constitucional) y extrajudicial (Senado) y, en general, un arsenal de instrumentos de coordinación, colaboración, cooperación y mutuo auxilio con fundamento en el principio de lealtad federal.

A estas características habría que añadir otras virtualidades que derivan de la identificación entre «Estado federal» y «Estado democrático», como son: la división vertical del Poder entre el Estado federal y los Estados miembros, la mayor participación de los electores en las instancias políticas, la mejor aproximación de los ciudadanos al Poder a tra-

vés de la descentralización, la menor dificultad para incentivar las posibilidades participativas de las minorías, la más acabada realización del pluralismo y el incremento, en fin, de los mecanismos de responsabilidad y control sobre el Poder político estatal.

Como ha hecho notar la doctrina, el Estado federal comporta un ordenamiento descentralizado que reconoce el papel constitucional de la autonomía sin menoscabo de la «soberanía federal». Tan es así que las cláusulas tendentes a reconocer una soberanía de las entidades territoriales que lo componen (los Estados miembros) es consecuencia directa del hecho de que algunos Estados federales derivan de precedentes situaciones confederales (Estados Unidos, Suiza, Alemania). Sin embargo, es un ejemplo más frecuente en la historia el camino que recorre un Estado unitario hacia la descentralización interna en forma de funcionamiento federal (Canadá, Austria, España etc.). Por tanto, queda validado históricamente el doble camino hacia la experiencia federal: de una parte, el modelo basado en la formación de un Estado federal a través de la integración de Estados ya soberanos; de otra, el tránsito de un Estado unitario centralizado a otro descentralizado a través del reconocimiento del principio de autonomía.

El ajuste de las relaciones institucionales entre la federación y los poderes federados, entre la soberanía originaria en tránsito hacia la soberanía de la federación, se corresponde con la historia de la transformación del «federalismo dual» (en el cual se produce una yuxtaposición entre el Estado federal y los Estados miembros) en «federalismo cooperativo», en el cual las exigencias de la intervención pública en la economía nacional y la creciente presencia del Estado social de prestaciones hacen de reclamo de un Poder Ejecutivo fuerte que encuentra su mejor acomodo en el ámbito de la federación. Ahí se encuentra la causa del declive de la doctrina de la permanencia de la soberanía de los Estados miembros y la pérdida de la cualidad de éstos como sujetos internacionales de Derecho.

El momento centrípeto y la dinámica centrífuga están, pues, presentes en la propia configuración estructural de las formas de Estado. Que a cada tiempo histórico corresponda uno u otra depende de determinadas circunstancias y complejos procesos que vienen precedidos de necesidades militares y de defensa, de alianzas estratégicas por razones económicas o propiciadas por el resultado de una exitosa socialización por integración o, en sentido inverso, desagregación y confrontación por motivos étnicos, religiosos, culturales o de otro tipo.

### 3. ESPAÑA

Viene esta reflexión en auxilio del intento de comprensión de la conformación de España, de la de ayer y de la de hoy, que no es una entidad metafísica y ahistórica sino una realidad bien compleja, fundada en pueblos diferentes, integrada por diversas culturas y donde la *unidad* no representó jamás la *homogeneidad* ni la *pluralidad* pudo ser reconducida a la *uniformidad*.

En efecto, durante el Siglo XIII se estructura la Corona de Castilla, integrada por los Reinos de León y Castilla a la que se habían ya incorporado los territorios de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa y a los que se unirán después Murcia y Andalucía, excepto el reino de Granada y Canarias que no lo harán hasta el Siglo XV. En la zona oriental de la península se afirma la Corona de Aragón, integrada por el Reino de Aragón y los Condados catalanes, al que se adiciona en el Siglo XIII Mallorca y Valencia. Entre ambas, mantiene su personalidad propia el Reino de Navarra hasta que en el Siglo XV se incorpora como Reino separado a la Corona de Castilla.

A partir del Siglo XV bajo el auspicio de los Reyes Católicos se produce un proceso de centralización política y jurídica. Pero conviene no olvidar que junto al surgimiento de instituciones centrales, los antiguos reinos y territorios conservan sus peculiaridades, sus prerrogativas, sus instituciones. El monarca,

que ostentaba la titularidad del poder estatal, ejercía la soberanía sobre los distintos reinos y territorios integrados en la Corona. Pero su potestad no era la misma en todos los lugares, pues ésta dependía de la personalidad jurídico-política y de la resistencia con que la constitución y las leyes propias del reino establecían límites al arbitrio real. Aunque existió lo que LALINDE llamó «*ósmosis hispánica*» —en el sentido de trasvase de instituciones de unos reinos y territorios a otros—, es indudable que en esa compleja realidad, integrada en la unidad de la monarquía con pluralidad de reinos, se fue asentando la progresiva homogenización sobre la concepción absolutista del poder existente en Castilla, más funcional a la plenitud soberana del monarca. El recurso al «*contrafuero*», el «*pase foral*» y la estimación de los «*agravios*» constituyen formas de nulidad o anulabilidad de decisiones legislativas reales cuando el «*decisionismo castellano*» infringía el ordenamiento legal propio y originario del reino concernido por la norma real.

Sin embargo, señala F. TOMÁS Y VALIENTE que «el revisionismo crítico del legado medieval» no se producirá hasta el siglo XVIII, que es el momento en que la monarquía alcanzará la plenitud de su potestad, construida sobre las «regalías», la recuperación de poderes en manos de particulares o restringiendo el de las instancias señorial, municipal, universitaria y, sobre todo, atrayendo hacia sí las prerrogativas y facultades de los propios reinos. El ideal de BODINO de una soberanía basada en una autoridad suprema del príncipe, que es, por esencia, perpetua, inalienable, imprescriptible e indelegable estaba cada vez más próximo. La recuperación de poderes, rentas y oficios en el pasado enajenados era, por tanto, posible a través de un fuerte proceso de centralización administrativa, unificación institucional y racionalización del poder.

En efecto, la unidad de la Monarquía y la pluralidad de reinos se mantendrán hasta el Siglo XVIII, momento en el que Felipe V promulga los Decretos de Nueva Planta. Por ellos, Valencia y, en menor medida, Aragón, Cataluña y Mallorca pierden sus fueros y privi-

legios, mientras que, fieles a Felipe V, Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Álava conservan sus peculiaridades forales. A partir de estos Decretos la concepción «pactista» del poder quedó rota y fue sustituida por la formulación de la soberanía absoluta. Ello conducirá a que puedan calificarse —en posteriores decretos— los derechos e instituciones subsistentes del régimen anterior como «lo nuevo establecido». Unificación equivalió a castellanización, lo que valió tanto para el idioma, como para el derecho y las instituciones.

Llegados a este momento, con el inicio del Constitucionalismo liberal en 1812 se produce otro nuevo impulso centralizador representado en la unificación nacional del Derecho y del Mercado. Pero este impulso liberal no evitará que todo el Siglo XIX esté afectado por una dialéctica entre tradición y modernidad, donde no es posible desconocer las tres Guerras Carlistas y el intento de Constitución Federal y Republicana de 1873. El carlismo supuso una reacción absolutista en toda regla en Navarra y los tres territorios vascos, que reivindicaban sus antiguos fueros y privilegios. Durante el Siglo XIX la Ley de Confirmación de Fueros de 1839 ratifica los fueros y privilegios de Navarra y Vascongadas, sin perjuicio de la unidad de la Monarquía que personaliza el Estado. Más tarde, el régimen de «*convenio*» económico y fiscal de Navarra se reconocerá en una Ley de 1841 y el de «*concierto*» para las provincias vascas en 1876. Ni siquiera el liberalismo centralizador encarnado en nuestro constitucionalismo histórico pudo enfrentar con éxito el fin de los convenios y conciertos de carácter fiscal, auténticos privilegios medievales para vascos y navarros, que sobrevivieron *contra constitutionem* y en oposición frontal al principio constitucional de igualdad ante la ley, de legalidad tributaria y de tributación según la capacidad económica de cada cual. De esta manera, el hecho consumado de potencialidad constituyente —por utilizar la terminología de G. JELLINEK— terminó desplazando a los preceptos de aplicación en las Constituciones del liberalismo español.

El último tercio del Siglo XIX conoce procesos de industrialización acelerada en el País

Vasco y en Cataluña, lo que reforzará los sentimientos identitarios y propiciará el surgimiento de partidos nacionalistas para salvaguardar las esencias culturales frente a los movimientos migratorios de otros territorios de España, cada uno con sus propias singularidades y con sus específicas esencias.

Añádase a todo ello la formidable inestabilidad política de nuestro constitucionalismo histórico, que guarda relación directa con la inexistencia de una Revolución burguesa y la debilidad de las clases medias que son incapaces de estructurar un *consensus básico* constitucional en torno a las reglas de juego de nuestra democracia política. Antes al contrario, el «efecto pendular» supondrá que las Constituciones políticas lo sean de la fracción coyuntural ganadora que la impone a la otra mitad de la nación Y así se producirá una sucesión de textos que responden a los valores de la Monarquía de carácter liberal (básicamente las Constituciones de 1812, 1837 y 1869) frente a las Constituciones moderantistas de la Monarquía tradicional (a cuya filosofía responderían las Constituciones de 1834, 1845 y 1876). A ellas hay que añadir un intento de proyecto constitucional republicano y federal en 1873, una experiencia republicana y democrática en 1931 pasando por la Dictadura de Primo de Rivera en 1923 y de Franco a partir de 1939.

Durante todo el Siglo XIX y buena parte del XX, dos han sido los elementos estructurales del constitucionalismo español: la Monarquía, en su versión tradicional o constitucional, de una parte, y el regionalismo, en sus variantes federal o autonómica, de otra. Y, sin embargo, con el concepto de constitución real o material en la mano tendríamos inmediatamente que concluir que uno de ellos, el regionalismo, ha estado absolutamente ausente de las seis constituciones que tuvieron vigencia durante el Siglo XIX. No es así extraño que al declinar el siglo XIX y en los albores del XX se heredase un problema pendiente de difícil resolución.

La breve vigencia de la Constitución Republicana de 1931 intentó dar respuesta a la demanda de descentralización del Poder mediante la configuración del «Estado integral»

y el acceso al autogobierno de los territorios afines en virtud del principio dispositivo. A su amparo cobraron escaso tiempo de vigencia los Estatutos de Autonomía de Cataluña y País Vasco y quedaron inconclusos los de Galicia y Andalucía. Ni que decir tiene que el principio de «unidad entre los hombres y las tierras de España, que es intangible» (IV de los consagrados en la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958), predicado por el totalitarismo franquista, suspendió fulminantemente la vigencia de esta experiencia descentralizadora «*en mala hora concedida por la República*» y devolvió «*a aquellas Provincias el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España*» (Ley de Derogación del Estatuto de Cataluña).

Habrà que esperar, pues, al término de la dictadura de Franco para que la respuesta institucional a la demanda de descentralización territorial conozca su más profunda plasmación a partir de la vigencia de la Constitución de 1978, no tanto por planificación del modelo desde su texto escrito, cuanto en la realidad de la práctica política desplegada desde la entrada en vigor de la vigente Constitución y de los Estatutos de Autonomía que la complementan y desarrollan.

Conviene, a mi entender, no perder de vista estos apuntes de nuestro pasado para no dogmatizar en exceso con los procesos históricos que, vistos en perspectiva, dan cuenta de cómo lo que hubo después no fue, y lo que después fue bien puede pretender conservar parte de lo que hubo. El movimiento centrífugo y la espiral centrípeta se encuentran en el corazón mismo de la aparición del Estado moderno y del surgimiento del Estado federal.

#### 4. LA FILOSOFÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Nos encontramos por estas fechas inmersos en proyectos de reforma constitucional y estatutaria. Se trata de un proceso jurídico-

político de actualización de normas, bien para corregir disfunciones e insuficiencias de la vigente Constitución, bien para profundizar en los mecanismos de autogobierno y actualizar los subsistemas políticos de las Comunidades Autónomas tras XXVIII años de vigencia de nuestra suprema norma. Vivimos, en conclusión, tiempos movedizos de cambios y refundaciones.

Así las cosas, es evidente que una característica esencial de la presente Legislatura 2004-2008 la constituye las anunciadas reformas estatutarias, por cuanto la pretendida y limitada reforma constitucional, propuesta por el Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero, de momento carece del necesario consenso. Pues bien, precedida por el Plan Ibarretxe —que no era la reforma del Estatuto sino la ruptura de la Constitución—, el Parlamento de Cataluña ha concluido la tramitación conducente a una reforma estatutaria en profundidad. Antes lo hizo Valencia, y después Baleares y Aragón, mediante un meritorio acuerdo entre las dos fuerzas políticas mayoritarias. Entre medias ha culminado el proceso en Andalucía, donde el propio Presidente de la Junta lanzó la idea en junio de 2001, cuando con ocasión del Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, el Presidente Chaves aludía a la necesidad de *«abrir un debate político y social sobre el texto estatutario, evitando la polémica partidista, y proceder con inteligencia y pragmatismo a impulsar un nuevo horizonte de autogobierno que facilite lo que vengo denominando la segunda modernización de Andalucía, en base a sugerencias, propuestas e iniciativas, sin excluir ninguna alternativa, incluida la posibilidad de reformar el Estatuto si fuera necesario»*. Y más adelante solicitaba *«diálogo y acuerdo para contribuir desde nuestra Comunidad al desarrollo del Estado de las Autonomías. Un impulso que debe significar la reforma del Senado, la creación de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, el fortalecimiento de las Conferencias Intersectoriales y la presencia de las Comunidades españolas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea»*.

Pero las reformas emprendidas en unos y otros lugares responden a una filosofía políti-

ca bien diferente. Para empezar, en el caso de Cataluña y Andalucía (también en el de Aragón) sólo impropiaamente puede hablarse de *«reforma»* de los Estatutos, pues en ambos casos se trata de textos íntegros de nueva planta que incorporan una Disposición Derogatoria expresa del precedente texto estatutario. En el caso de Cataluña se planteó desde el primer momento la discusión de un *nuevo* texto mediante la apertura de un proceso estatuyente para renovar la legitimidad de la norma y la propia posición de la Comunidad catalana en el conjunto del Estado. El caso de Andalucía fue inicialmente diferente, pero el decurso de los acontecimientos lo llevaron a igualar la profundidad y alcance de la reforma catalana y a marcar el límite máximo permitido para toda operación estatuyente que se pretenda aprobar en el marco de la vigente Constitución. De esta manera Andalucía, tal como ya lo hizo en los años ochenta, volvería a liderar el proceso de *sustancial igualdad* entre Comunidades Autónomas propio del llamado Estado Autónomo, sin perjuicio de los hechos diferenciales de otras nacionalidades que tengan soporte y amparo en la Constitución.

Decíamos, entonces, que mientras que el Gobierno Vasco pretendía la ruptura de la Constitución, la Comunidad Autónoma de Valencia apostaba por una reforma limitada y tranquila en el marco de la suprema norma; distinta, por cierto, al envite del Parlamento de Cataluña que ha situado la reforma en unos límites que pueden plantear, en su momento, algunas dudas de constitucionalidad. No es el caso de Andalucía, donde legítimamente se aspira a ser la referencia estatal de una reforma intensa y profunda pero que tenga cabida en el marco de la vigente Constitución. La reforma del Estatuto en Andalucía ha venido precedida de un debate participativo, no exento, en ocasiones, de cierta crispación política, carente de veleidades inquietantes, impulsado desde las fuerzas progresistas y presidido por la asunción plena de los principios contenidos en el artículo 2 de la Constitución: unidad, autonomía y solidaridad.

En el contexto general de las reformas se respira un razonable clima de comprensión ha-

cia los hechos diferenciales protegidos por la Constitución y una radical oposición a que el reconocimiento de tales peculiaridades implique cualquier tipo de privilegio. En general, las reformas estatutarias se plantean, de una parte, como aspiración para el incremento del autogobierno y, de otra, en orden a la reactualización del pacto estatuyente que permita elevar a norma institucional básica los avances, de todo tipo, alcanzados en el desarrollo autonómico de los últimos veintiocho años. El ajuste entre realidad política y preceptividad jurídica, entre *normalidad* y *normatividad*, permitirá dar un salto adelante en la consolidación del Estado autonómico y ganar en seguridad jurídica de cara a limitar los conflictos institucionales y propiciar entre todos que el Estado funcione armónicamente.

Situadas así las cosas, atravesamos fechas adecuadas para poner en valor la función de los órganos consultivos, tanto del Consejo de Estado cuanto de los Consejos Consultivos autonómicos que, actuando desde la reflexión y el sosiego, están llamados a cumplir una importante función asesora en el debate de reforma constitucional y de los Estatutos de Autonomía que se vive en España. Una coyuntura política que no admite improvisaciones y que, al menos en Andalucía (y también en Cataluña), ha venido precedida de una profunda reflexión teórica e histórica que nos ha permitido entender mejor la naturaleza profunda del proceso de cambio emprendido.

## 5. CONSIDERACIONES SOBRE UNA ADECUADA ESTRATEGIA PARA LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Una prudente meditación sobre una operación jurídico-política tan importante, como es la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que la han emprendido, ha precisado dar cumplida respuesta, al menos, a cuatro preguntas capitales. La primera,

si era *necesaria* la reforma del Estatuto; en caso afirmativo, *cuándo* convendría llevar a cabo la reforma; en tercer lugar, *cómo* debería acometerse en términos políticos y parlamentarios; y, por último, con arreglo a qué principios y límites constitucionales debe conducirse el conjunto de la reforma territorial. Oportunidad, temporalidad, tramitación y adecuación. Éstos son los cuatro puntos básicos que una estrategia de reforma constitucionalmente adecuada debiera establecer de manera apriorística y por ese orden de prioridades.

### A) LA OPORTUNIDAD: ¿ERAN NECESARIAS LAS MODIFICACIONES EMPRENDIDAS?

La primera cuestión que con carácter previo merece ser despejada por el *poder estatuyente* es aquella que se pregunta sobre la propia *necesidad* y *conveniencia* de la reforma estatutaria. Ésta es una interrogante de todo punto pertinente porque, aunque en el momento de escribir estas líneas se presenta como una cuestión relativamente pacífica, no lo fue en el origen del proceso donde no en todas las Comunidades Autónomas las mismas fuerzas políticas estuvieron de acuerdo en la pertinencia de propiciar una reflexión sobre el grado de actualización de las normas estatutarias. Hoy, en cambio, podemos constatar cómo, allí donde se han acometido las reformas, las fuerzas del arco parlamentario, las centrales sindicales y organizaciones empresariales más representativas así como la mayoría de las asociaciones ciudadanas son favorables a las modificaciones estatutarias. Por lo demás, en la práctica totalidad de los sondeos de opinión pública recientemente efectuados los ciudadanos se muestran satisfechos con su autonomía política y partidarios de incrementar los niveles de autogobierno.

Ello no significa que no debamos afirmar con contundencia que las Comunidades Autónomas que han emprendido reformas han dispuesto de unos Estatutos de Autonomía que han producido unos *rendimientos óptimos*

en el transcurso de los veinticinco años de vigencia que se acaban de cumplir. Durante este tiempo, las respectivas normas institucionales básicas han posibilitado en los distintos territorios la profundización y participación democrática, la legitimación del subsistema político, un amplio despliegue institucional autóctono y la impulsión de un abanico de políticas públicas cuya característica esencial ha sido una determinante *vocación social* unida a una preocupación por la dotación de infraestructuras orientadas al *despegue económico*.

Sin embargo, no podemos olvidar que la elaboración y aprobación de buena parte de los Estatutos que ahora se reforman (y que impactó en primer lugar sobre el de Andalucía), se produjo en un marco general de redefinición y racionalización del proceso autonómico, diseñado por el segundo Gobierno del Presidente Suárez, iniciado en 1979, que desembocó, tras el Informe de la Comisión de Expertos, en la suscripción de los Acuerdos de 1981 firmados entre UCD y PSOE, y que culminó con la aprobación de la LOAPA, en buena medida declarada posteriormente inconstitucional. Son, por tanto, unos Estatutos aprobados en un momento de convulsión de la vida política española y que se tramitan a la sombra del «23 de febrero» y de las cautelas que, en aquel momento, imponían las amenazas de desestabilización del sistema constitucional y de libertades propiciado por la Constitución de 1978.

Por lo que se refiere al Estatuto de Andalucía, era un texto pactado, en buena medida, desde la desconfianza de una de las grandes fuerzas políticas, precisamente el partido de UCD que en aquel momento encarnaba el Gobierno de la Nación. Ello condujo a que por la vía de los motivos de desacuerdo y a través de la presentación de enmiendas, el centro-derecha español (UCD-AP) intentara rebajar a lo largo de la tramitación parlamentaria el techo de autogobierno que el artículo 151 de la Constitución confería a las Comunidades de primer nivel. Ese máximo nivel que los andaluces, contra todo pronóstico, habían conseguido en las urnas, superando los sucesivos obstáculos previstos en tal precepto, incluida la operación

de *ingeniería constitucional* que supuso la modificación del artículo 8.4 de la Ley Orgánica 2/1980, de distintas modalidades de referéndum, para hacer posible la incorporación al proceso de la provincia de Almería. Y ese techo significaba, sencillamente, la equiparación con las llamadas «*Comunidades históricas*» del nivel competencial y del aparato institucional (en particular, la autonomía política expresada a través de Parlamento propio). No otra cosa debía ser la consecuencia constitucional tras el cumplimiento del procedimiento previsto.

Como se ha dicho tantas veces, el «*efecto Andalucía*» hizo descarrilar el modelo abierto pero claramente indiciado en la Constitución: el de las *nacionalidades* y el de las *regiones*. Y hoy, el ejercicio de indagar cuánto y de qué manera influyó la reconducción del proceso autonómico y el impacto que este reflujo tuvo sobre aquellos textos estatutarios no es una tarea fácil. Sin embargo, sí es posible espigar algunos elementos básicos que, a modo de vestigios de la «*reconducción*», quedaron patentes en el texto de los Estatutos. Véase, por ejemplo, la inexistencia de la disolución parlamentaria, la «*congelación*» de rango de las relaciones del Parlamento con el Gobierno, la posibilidad de elección automática del Presidente de la Junta y la flagrante limitación de los periodos de sesiones.

Pues bien; han transcurrido veintinueve años desde la aprobación de la Constitución, casi otro tanto desde la promulgación de los primeros Estatutos. Y el hecho cierto es que la realidad política, social, económica y cultural, tanto desde la perspectiva interna como desde la internacional, poco se parecen hoy a aquellas condiciones reales y ambientales a las que hubo que hacer frente a finales de los años setenta del siglo pasado. En el entreacto, han sucedido muchos eventos e importantes transformaciones que no pueden ser obviadas desde el plano de las supremas normas. Así:

- España formalizó en 1985 su ingreso en la Unión Europea, lo que ha supuesto la necesidad de homologar nuestro sistema político, económico, monetario, fiscal, etc. a las prescripciones de los Tratados constitutivos, además de la incorporación a nuestro sistema de

fuentes del Derecho de las normas aplicables en nuestro territorio aprobadas por las instituciones de la Unión.

- Se ha desplegado el Estado autonómico y producido una profunda descentralización partiendo de un desvaído e impreciso Título VIII de la Constitución, construyendo una suerte de funcionamiento territorial equiparable, *grosso modo*, a un Estado federal del tipo alemán y, por supuesto, con más profundidad descentralizadora que el modelo italiano. Y lo hemos acometido, fundamentalmente, sobre la base de acuerdos políticos y dirimiendo los conflictos mediante sentencias del Tribunal Constitucional.

- Se ha desarrollado el Estado social de derechos y prestaciones, universalizando los servicios públicos básicos y confiriendo otra serie de libertades y derechos ciudadanos derivados, bien de derechos fundamentales constitucionalizados, o bien del surgimiento de nuevos derechos de prestación.

- España ha transitado desde un país que ajustaba sus excedentes de mano de obra desprotegida por la vía de su exclusión hacia la emigración exterior, a un país de acogida de cientos de miles de inmigrantes, puente y frontera de dos mundos, cuyos derechos y deberes es necesario establecer y garantizar.

- En escasas décadas se ha transformado profundamente la estructura social y económica del país, abandonando los últimos aledaños del intervencionismo autárquico hacia la plena inserción en el capitalismo internacional. Ello ha sido posible mediante el tránsito de una sociedad agraria y preindustrial a una economía abierta basada en un mayor equilibrio entre los sectores productivos, donde el sector terciario es determinante para el mantenimiento del empleo.

En definitiva, hemos abierto nuestras fronteras, estamos presentes en foros internacionales, participamos en programas de cooperación internacional, integrándonos paso a paso en la globalización económica, en la modernización ecológica, en la sociedad del conocimiento y de la información.

Por lo demás, hemos asistido al derrumbamiento de los equilibrios políticos e institucionales surgidos tras la Segunda Guerra Mundial, que se encuentran en plena revisión, se trate del Fondo Monetario Internacional, de la propia ONU, o del G-8, sin olvidar el impacto que sobre la producción y el consumo supondrá la irrupción en el escenario mundial del «gigante chino». La «Guerra Fría» y la tensión bipolar entre oriente y occidente ha sido sustituida por un imperialismo agresivo que fomenta y propicia los conflictos étnico-religioso-culturales y el choque de civilizaciones.

En suma, el escenario mundial nos depara el fenómeno de la globalización, la mundialización de los mercados, el surgimiento de un «*Gobierno invisible*» supraestatal que gestiona los flujos monetarios, que interfiere las bolsas, y que no tiene formalización política, ni personalidad jurídica, ni control democrático. Todos estos fenómenos necesitan una respuesta política, auspiciada desde la reflexión intelectual y el impulso popular procedente de los espacios más cercanos al ciudadano, sobre todo desde la esfera municipal y desde el contexto regional, entendidos como microespacios políticos donde hombres y mujeres pueden practicar la democracia y adquirir la condición plena de ciudadanía.

Valdría decir, a modo de conclusión, que en los últimos veinticinco años el panorama mundial se ha modificado y, lógicamente, España y sus territorios también han cambiado sustancialmente. En el plano interno, porque el sistema político se ha estabilizado, la democracia se ha consolidado, el desarrollo económico ha progresado, se han universalizado servicios tan básicos como el educativo y el sanitario, los sistemas de protección y prestación funcionan en unos estándares razonables... Es la nuestra una realidad que poco tiene que ver con la sociedad de los años setenta. Y lo mismo sucede desde la perspectiva de la acción exterior, donde las Comunidades Autónomas están jugando un papel muy importante, acorde a sus posibilidades, en el ámbito de la cooperación internacional, del intercambio cultural, del comercio exterior, en los esfuerzos por el diálogo y el entendimiento entre culturas, en la preser-

vación de la estabilidad y de la paz en el Mediterráneo, particularmente en el Magreb, y en el enlace con los países hispanoamericanos.

Y así podríamos continuar relatando las profundas diferencias derivadas de los acontecimientos surgidos en el último cuarto de siglo, a los que ni España ni sus Comunidades Autónomas han permanecido ajenas. Y así hasta llegar a preguntarnos, desde criterios de oportunidad política y de adecuación jurídica: ¿Responden estas normas estatutarias, aprobadas en 1981/82, a la realidad de un cuarto de siglo después? A mi modo de ver, la respuesta es claramente negativa. Ciertamente que en lo esencial los distintos subsistemas podrían seguir funcionando sin acudir al mecanismo de reforma. Pero ello sería tanto como mantener una maquinaria en activo que no por seguir en funcionamiento se comporta con manifiesta obsolescencia.

Por todo ello hay que considerar un acierto el proceso conducente a la revisión y actualización de los Estatutos de Autonomía. Y, por ello, también, desde los diversos Consejos de Gobierno hasta la práctica totalidad de las fuerzas políticas parlamentarias se han implicado de manera decisiva a la hora de propiciar un debate sobre la adecuación de las normas escritas a la realidad política subyacente. Y es que en el ámbito del Derecho suele suceder con frecuencia que las normas jurídicas envejecen con extraordinaria celeridad. Y ello es particularmente perceptible en el ámbito del Derecho Constitucional, donde instituciones y regulaciones pensadas por el legislador de una determinada manera terminan superando el corsé normativo estipulado y desbordando por completo las previsiones que el legislador estableció para una realidad más prolija y dinámica. Es entonces cuando la tensión entre *normalidad* y *normatividad* adquiere una notable relevancia.

Cuando tal desajuste existe, la reforma estatutaria se convierte en la forma primaria de preservar la normatividad, la imperatividad y la eficacia de las supremas normas. Porque cuando se produce esta discordancia entre *normalidad* y *normatividad*, entre realidad política y

formalidad jurídica, no es peor para la realidad sino que se resiente el carácter preceptivo de la norma. Y es entonces cuando encontramos el terreno abonado para detectar sin esfuerzo todo un catálogo de prescripciones virtuales, una suerte de preceptos carentes de operatividad y vigencia, letra muerta desconectada por completo de la realidad social.

Durante demasiado tiempo se ha mantenido desde ciertos sectores de opinión y desde alguna fuerza política una suerte de ideología de la no reforma, de la sacralización de los textos vigentes, de la intangibilidad de la Constitución y de los propios Estatutos. Ahora bien, si es un principio esencial del Derecho que las normas deben responder a la realidad de su tiempo, es evidente que la reforma agraria no responde a los criterios de la política agraria comunitaria; es no menos evidente que España dejó de ser tierra de emigrantes y necesita una respuesta a los flujos migratorios en su condición de frontera sur de Europa; que hemos ingresado, en fin, en la Unión Europea sin que los Estatutos hagan la menor referencia a la fase ascendente de toma de decisiones y a la participación de las Comunidades Autónomas en la conformación de las políticas comunitarias. La consolidación de las libertades y la tolerancia social han hecho emerger nuevos derechos de libertad, a la par que nuestra plena incorporación a la sociedad del bienestar demanda nuevas prestaciones públicas, plena igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, presencia de criterios medioambientales en las políticas públicas para hacer compatible la economía y la ecología. Nuevas respuestas a las nuevas necesidades de nuevos tiempos que han conducido, en ocasiones, a desarrollos normativos contrarios a la letra de los Estatutos pero necesarios para el buen funcionamiento del sistema.

Por todo ello considero un acierto de los dirigentes y de las fuerzas políticas que propugnan las reformas la oportunidad de producir una profunda reflexión, desde el pleno respeto a la vigente Constitución, acerca del grado de adecuación entre *normalidad* y *normatividad*, entre las normas contenidas en los hasta ahora

vigentes Estatutos y la nueva realidad política y social subyacente.

## B) LA TEMPORALIDAD: ¿CUÁNDO SE DEBERÍAN HABER IMPULSADO LAS REFORMAS?

Despejada, pues, la *oportunidad* de las reformas, la segunda pregunta que debemos contestar guarda relación con el *tempo* político. ¿Debe preceder la reforma constitucional a las modificaciones estatutarias? La respuesta en sede teórica parece de todo punto clara. Si la Constitución territorial es un *fragmento* capital (en la terminología de Lassalle) de la *Constitución real* del Estado, es más que conveniente que el modelo se juridifique en la *Constitución formal*. Sólo así las normas contenidas en la Constitución territorial operarán como garantía, a la vez que límite, del ejercicio de la autonomía política en condiciones de igualdad y solidaridad.

Fracasado, de momento, el intento de abrir el proceso constituyente, hubiere sido de todo punto conveniente tramitar la reforma de los distintos Estatutos en paralelo y con la vista puesta, quizás, en otros procesos de reforma estatutaria comparada, pero, sobre todo, *sin perder la perspectiva de la reforma constitucional* anunciada pero paralizada. De lo contrario, se corre el peligro de que algunas propuestas de reforma, que pueden ser razonables y hasta convenientes, puedan impactar, cuando no contradecir, con la literalidad de la Constitución vigente. No es necesario insistir en que la conversión del «guardián de la Constitución» en instancia resolutoria de irresueltos problemas políticos es una actitud nada conveniente que debiera haberse evitado a toda costa.

Por otra parte, el necesario *ensamblaje entre la Constitución y los Estatutos* —en definitiva, el bloque de la constitucionalidad— es imprescindible en materias como los derechos derivados de los derechos fundamentales, en la composición y funcionamiento del Senado, en la configuración de los instrumentos de colaboración, cooperación y mutuo auxilio, tanto desde la perspectiva de la formación

de la voluntad interna del Estado cuanto de la formación de la voluntad hacia el exterior, en el establecimiento de los canales de representación y participación de las Comunidades Autónomas en el espacio de la Unión Europea, en las cuestiones atinentes a la Administración Local y Judicial etc.

Mientras tanto, y en aras de que el proceso de cambio sea ordenado y constitucionalmente adecuado, es necesario que la reforma estatutaria no supere, en ningún caso, el marco establecido por la vigente Constitución, al menos mientras ésta exista en su tenor literal. Dicho de otra manera, lo constitucionalmente correcto consiste en efectuar la lectura de los Estatutos a la luz de las posibilidades que ofrece la Constitución, y no al revés. Por tanto, sería inconstitucional e ilegítima —cuestión que no afecta a Andalucía ni a Valencia pero se debatió en Cataluña— una pretendida reforma de un Estatuto que anticipara e intentara superar el marco de la vigente Constitución, o que de forma no negociada con las Cortes Generales pretendiese forzar la modificación de ciertas leyes orgánicas de desarrollo directo de la Constitución.

Sin embargo, nada impediría que este debate, articulado en paralelo, pudiese determinar la conveniencia de adaptar la Constitución (y, por supuesto, las leyes orgánicas y de bases), no sólo en los cuatro puntos anunciados por el Gobierno, sino a bloques estatutarios, debidamente acotados y homogeneizados para todas las Comunidades Autónomas que, establecidos en términos de igualdad, supongan desde el punto de vista funcional una mayor y mejor sintonía de nuestro sistema constitucional a esta realidad de la España plural. Hasta aquí lo que podría y debería haber sido.

Ello no obstante, es lo cierto que la inexistencia de «*consensus básico*» entre las dos grandes fuerzas políticas estatales, en orden a la reforma constitucional, ha impedido el necesario y sosegado debate sobre la conveniencia de dar la palabra al Poder Constituyente. Y esta sacralización de la intangibilidad de la Constitución y de la bondad intrínseca de la suprema norma vigente, este exceso de ido-

latría hacia el *espíritu* de la transición puede haber sido la causa desencadenante de la huida hacia adelante practicada por las instituciones vascas (rechazada por su vehemente contenido en el Congreso de los Diputados) y por las fuerzas políticas e instituciones de Cataluña, cuyo nuevo Estatuto está recurrido ante el Tribunal Constitucional.

Dicho de otra manera, la ausencia de acuerdo en torno a la reforma constitucional ha propiciado en sede política la *huida* hacia delante del Parlamento vasco y el *tirón* exitoso del Parlamento de Cataluña, que ha alumbrado un nuevo Estatuto que, de momento, está obligando a la modificación de ciertas leyes de bases y orgánicas, con un alcance, a veces, limítrofe con la propia reforma de la Constitución. El hecho de que Cataluña y Andalucía, desde entendimientos bien diversos, hayan seguido una senda reformista de elevación de máximos techos competenciales y agotamiento de las posibilidades constitucionales, puede ser preludio de que las fuerzas políticas mayoritarias terminen acordando la necesaria reforma constitucional que, de no acometerse, traerá de seguro futuros conflictos constitucionales de no fácil resolución.

### C) LA TRAMITACIÓN: ¿CÓMO DEBERÍAN HABERSE LEGITIMADO?

La tercera pregunta debe dar cumplida respuesta a las mayorías parlamentarias necesarias para abordar el empeño. Convenimos en que la reforma estatutaria es una *reactualización del pacto estatuyente*, incidente en el pacto constituyente, que quizás no ha sido demandada masivamente por los ciudadanos, pero a la que tampoco se oponen, antes bien, la respaldan si se formula en términos de profundización del autogobierno, o de reconocimiento de más derechos y mejores garantías en la prestación de los servicios públicos. Es, además, una reforma deseada, con mayor o menor intensidad, por las fuerzas políticas y sociales y la mayoría de los profesores de Derecho Público se han mostrado favorables a la reactualización de nuestras supremas normas.

En tales condiciones, la reforma debe surgir siempre del *diálogo* y respaldada por un *amplio consenso* en lo fundamental que permita en lo no esencial salvar las propias posiciones contrapuestas o diferenciadas. Ello llama de inmediato a acotar aquellas materias que se deben entender como fundamentales, y que en mi opinión serían los derechos de los ciudadanos, las medidas de profundización democrática del sistema político, las garantías para el ejercicio del autogobierno (competencias garantizadas y suficiencia financiera) y la vertebración territorial interna (tanto en sus aspectos simbólicos y culturales cuanto en el establecimiento de las estructuras institucionales) para la óptima prestación de los servicios y el desarrollo armónico de los diversos territorios.

El consenso, en mi opinión, no es la unanimidad ni la uniformidad. Tampoco la absoluta incidencia en los mismos puntos y con la misma perspectiva, por parte de todas las fuerzas políticas; el consenso estribaría en que las reglas generales del marco de juego del sistema, flexiblemente entendidas, estén aceptadas por las principales fuerzas políticas en sus aspectos nucleares y, muy particularmente, por aquellas que tienen capacidad para producir el efecto de alternancia de gobierno, bien en el conjunto del Estado, bien en cada Comunidad Autónoma.

### D) LA ADECUACIÓN: ¿QUÉ PRINCIPIOS DEBEN INSPIRAR LA REFORMA TERRITORIAL?

Seguramente estamos asistiendo a un salto adelante de carácter cualitativo y cuantitativo en la conformación del Estado autonómico. No otra cosa debe ser la resultante de esta operación de reforma de la *Constitución territorial* de España que, en ausencia de reforma constitucional, se está produciendo mediante la aprobación de *nuevos* Estatutos de Autonomía. El *cierre* del modelo es difícil de predecir; es más, en rigor es improbable, de acuerdo con la tesis que hemos mantenido que hace depender los procesos centrípetos o centrífugos de concretas circunstancias históricas. Si, tal como hemos

expuesto, el Estado es un producto histórico y España una construcción histórica, lo que esté por venir, estará. Sólo el político con capacidad de adelantarse a su tiempo estará en condiciones de incidir sobre el futuro inmediato. Al jurista le resta recordar las posibilidades y límites que el Derecho Constitucional vigente ofrece y el margen de maniobra posible para abordar el empeño.

Visto así, los principios que deben de inspirar esta nueva Constitución territorial para España, sintéticamente expresados, podrían ser los siguientes:

1º) El respeto a la *diversidad* en el marco de la *unidad*.

2º) El amparo de los *hechos diferenciales* constitucionalmente protegidos, reconocimiento y amparo que no debe comportar privilegios medievales.

3º) El mantenimiento de la *igualdad sustancial de status* jurídico en derechos y deberes para todos los ciudadanos en el conjunto del territorio del Estado.

4º) Un *sistema de financiación solidario y suficiente*, acordado multilateralmente entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, y que tenga en cuenta, también, las necesidades financieras de los Ayuntamientos.

5º) El respeto a las reglas que garantizan la *unidad de mercado* y a las *competencias exclusivas del Estado* que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de transferencia o delegación.

6º) La configuración constitucional de un *Senado territorial* de integración, operativo y funcional, que incorpore los instrumentos imprescindibles de coordinación, colaboración y cooperación, y que convierta un Estado polifónico *ad intra* en una única voz *ad extra*.

7º) Una adecuada regulación de la *acción exterior* de las Comunidades Autónomas que dé respuesta a este nuevo fenómeno de *participación* en las políticas de la Unión Europea y que permita un espacio propio de política exterior, desde el respeto a los intereses generales de España y a la posición del Estado como sujeto único de las relaciones internacionales.

Cómo se deban producir, al día de hoy, estos ajustes que garanticen la convivencia en paz, prosperidad, justicia y solidaridad para el Siglo XXI corresponde decidirlo a quienes constitucionalmente ostentan la soberanía del pueblo español, que tienen sobradamente acreditada las virtudes del consenso, la moderación y el diálogo.

Si conseguimos cuadrar esta operación de reforma en términos políticos razonables y en términos jurídicos adecuados, el Estado español podrá continuar disfrutando otro largo periodo de convivencia en paz, libertad, justicia y prosperidad.

## 6. BALANCE PROVISIONAL SOBRE LOS OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

La observación de los entornos políticos y jurídicos de la tramitación y aprobación de las iniciativas hasta ahora emprendidas nos ponen de manifiesto diversos niveles sobre el estado de la cuestión.

### A) PRIMER NIVEL

Un **primer nivel**, planteado en términos de conflicto y, de momento, fracasado, que incorporaba una pretensión de ruptura con la Constitución y, por ende, inasumible para la inmensa mayoría del espectro político de las Cortes Generales. Nos referimos al Proyecto de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi (popularmente conocido como Plan Ibarretxe), publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) el 4 de febrero de 2005. En él se partía del ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos, del derecho de la ciudadanía vasca de la Comunidad Autónoma actualmente existente a decidir su futuro y también del respeto a la decisión de la ciudadanía de la Comunidad foral de Navarra y la de los territorios Vascos de Iparralde, Lapurdi, Behe Nafarroa y Zuberoa, ubicados en suelo vasco-francés, más la incorporación de los enclaves de Trebiñu y de Villaverde de Turzioz.

Se trataba de formalizar un nuevo pacto político basado en la reactualización de los derechos históricos que comportaba, según el Preámbulo, «un nuevo modelo de relación con el estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico». El Proyecto daba por supuesta la existencia de la nación vasca y, a partir de ahí, se otorgaba ciudadanía y nacionalidad vasca (compatible con la nacionalidad española), se derogaba el art. 145 CE para permitir formalizar acuerdos y convenios de cooperación con Navarra («a la espera de un marco político común»), y a los mismos efectos se utilizaría la normativa de la Unión Europea para potenciar la cooperación transfronteriza con los territorios situados en suelo vasco-francés.

El Estatuto de Libre Asociación configuraba una serie de instrumentos de resolución de conflictos, entre los cuales destacaban la Comisión bilateral Euskadi-Estado y una nueva Sala en el Tribunal Constitucional a modo de Tribunal de conflictos Euskadi-Estado, la mitad de sus miembros nombrados por el Parlamento Vasco. La fuente de legitimación del poder nacía del pueblo vasco, el Tribunal Superior de Justicia de Euskadi agotaba todas las instancias, incluida la casación (salvo para una muy acotada unificación de doctrina «inequívocamente contradictoria»), y se creaba el Consejo Judicial Vasco como órgano de autogobierno de los Jueces en Euskadi, («que ejercerá sus competencias y funciones en estrecha colaboración con el Consejo General del Poder Judicial») y al que corresponderá el nombramiento del Presidente y del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia.

En cuanto a Economía y Hacienda se ratificaba el régimen de concierto y «cupo», dado que el Estado conservaba un núcleo (mínimo) de competencias (defensa y fuerzas armadas, control de explosivos, sistema monetario, régimen aduanero y arancelario, marina mercante y relaciones internacionales, sin perjuicio de la acción exterior de Euskadi). Finalmente, se declaraban competencias exclusivas de Euskadi la ordenación y planificación de la economía así

como la regulación y supervisión del sistema financiero.

## B) SEGUNDO NIVEL

Un **segundo nivel**, todavía propuesto con carácter conflictual, lo constituyó el texto de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por el Parlament y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) el 21 de octubre de 2005. En aquel texto el Preámbulo cualificaba a Cataluña como una nación capaz de determinar libremente su futuro como pueblo y avanzar en la «construcción nacional», en virtud de los derechos históricos que en el decurso del tiempo ha representado la institución de la Generalitat y que por esta reforma se actualizan y desarrollan. Ello no obstante, una disposición adicional recordaba que la aceptación del régimen de autonomía que establecía la propuesta de Estatuto «no implica la renuncia del pueblo catalán a los derechos que, como tal, le correspondan en virtud de su historia».

En consecuencia con lo anterior, la fuente de legitimación del poder emanaba del pueblo de Cataluña que ejercía su autogobierno en el marco de un Estado plurinacional. Comoquiera que la «catalanidad» traspasaba las fronteras del Estado, se estatuyó el deber de promover el intercambio y la cooperación con las comunidades y los territorios, pertenecientes o no al Estado, que mantienen vínculos históricos, lingüísticos o culturales con Cataluña.

El derecho a morir con dignidad, la declaración de la laicidad de la enseñanza pública o los derechos lingüísticos, entre otros, aparecían tutelados por el Consejo de Garantías Estatutarias cuyos dictámenes tienen carácter vinculante en relación a los proyectos o proposiciones de ley que desarrollen o afecten a los derechos estatutarios.

En materia de organización territorial interna se introducía la institución de las veguerías que sustituyen a las diputaciones provinciales, se garantizaban un mínimo de competencias

a los Municipios, se creaba el Consejo de Gobiernos Locales como órgano de representación de municipios y veguerías ante la Generalitat y se estatuyó un régimen especial para la ciudad de Barcelona.

En el ámbito del Poder Judicial se regulaban las competencias y funciones del Tribunal Superior de Justicia y de la Fiscalía Superior de Cataluña, a la vez que se creaba el Consejo de Justicia de Cataluña como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, organizando su composición y atribuciones. En materia de Administración del Poder Judicial en Cataluña se regulaban las oposiciones y concursos, los requisitos que debía cumplir el personal judicial y no judicial (conocimiento suficiente de la lengua), se creaba la oficina judicial y se regulaba la justicia de paz y de proximidad, entre otras cuestiones.

La regulación de las competencias proponía una tipología que pretendía definir con precisión y exhaustividad el alcance de las «exclusivas», de las «compartidas» y de las «ejecutivas», tratando de impedir, mediante la descripción pormenorizada del alcance de las submaterias, la penetración de los títulos de intervención horizontal del Estado (el llamado «blindaje»).

Por lo que se refería a las relaciones de la Generalitat con el Estado se articulaba un marco general y permanente a través de la Comisión Bilateral, sin que la Generalitat quedase vinculada por decisiones adoptadas en órganos multilaterales respecto de los cuales no hubiere mostrado su acuerdo. Por lo demás, la Generalitat debía participar en la designación de magistrados del Tribunal Constitucional y de vocales del Consejo general del Poder judicial a través del Senado y designaría a representantes en los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y en la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones así como de otros órganos, organismos e instituciones estatales, en particular en el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia de Protección de Datos y el Consejo de Radio y Televisión, entre otros. El Estado, además, ve-

nía obligado a crear sedes territoriales de estos organismos en Cataluña, si la naturaleza del ente lo requería.

En lo que concierne a la financiación de Cataluña que el texto contenía, hay que destacar la competencia de la Generalitat para determinar el volumen y la composición de sus ingresos en el ámbito de sus atribuciones financieras, la capacidad normativa y la responsabilidad fiscal sobre los impuestos estatales soportados en Cataluña (IRPF, IVA, sociedades etc.), la atribución a la Agencia Tributaria de Cataluña de la gestión e inspección de todos los impuestos recaudados en Cataluña, la definición de la aportación catalana a los gastos del Estado (similar al sistema de «cupos»), la aportación a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación definiendo desde el propio Proyecto de Estatuto criterios para constreñir esa aportación y limitando la solidaridad de manera que la aplicación de esos mecanismos de nivelación garanticen el mantenimiento de la posición de Cataluña en el nivel de renta *per cápita* entre Comunidades Autónomas, postergando la LOFCA como instrumento de ordenación y armonización de la financiación de las Comunidades Autónomas, que queda sustituida por la relación bilateral. Por último, el Estatuto comprometía al Estado a realizar progresivamente inversiones en infraestructuras en proporción a la participación de Cataluña en el PIB del Estado.

Para terminar este intento inicial del Parlament de recolocar a Cataluña en el Estado autonómico, la disposición adicional tercera establecía la asunción directa, a través del art. 150.2 CE, de diez nuevas competencias (puertos y aeropuertos de interés general, referéndum, extranjería etc.) tan pronto como las Cortes Generales hubiesen aprobado las correspondientes leyes orgánicas de transferencias o delegación.

La tramitación en las Cortes Generales de estos contenidos supuso la aceptación de un grupo de enmiendas que corrigieron o eliminaron algunos de los aspectos claramente situados fuera de la Constitución, sin que ello signifique que no hayan pervivido regulacio-

nes y determinaciones que puedan ser objetadas de inconstitucionalidad en el momento en que el Tribunal se pronuncie en virtud de los recursos presentados.

Así, la referencia a la nación catalana se ha trasladado al Preámbulo y Cataluña queda definida como «nacionalidad», al tiempo que se suprime el carácter «plurinacional» del Estado; se atenúa el discurso del valor fundante de los derechos históricos, que ahora encuentran también su anclaje en la Constitución española; se corrige parcialmente la cuestión lingüística; se refuerzan los mecanismos multilaterales de relación con el Estado o con otras Comunidades Autónomas; el derecho a la muerte digna se convierte en una actividad prestacional ordenada a recibir cuidados paliativos y se elimina la Sala de Garantías Estatutarias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

Sin embargo, se mantienen preceptos de dudoso encaje constitucional. Así, por ejemplo, la regulación de la organización territorial local, que debe ponerse en consonancia con los títulos competenciales estatales referidos a las bases del régimen local y a la garantía institucional de la autonomía local; y lo mismo sucede en el Título dedicado al Poder Judicial en Cataluña, a pesar de haber introducido, en ocasiones, la apelación a la posición de la Ley Orgánica del Poder Judicial en el sistema de fuentes. En la tipología de las competencias se ha suprimido el carácter «excluyente» respecto del Estado para las denominadas «exclusivas, la «integridad» de la potestad reglamentaria y ejecutiva respecto de las «compartidas» en el marco de las bases que fije el Estado» (y no — como decía — en el marco de los «principios, objetivos y estándares mínimos») y se acota el campo de las competencias «ejecutivas» al eliminar la potestad de dictar los reglamentos de desarrollo de la normativa estatal lo que podría conducir directamente a una extralimitación competencial.

Por lo demás, en las concretas materias se han reconducido a parámetros de constitucionalidad algunas regulaciones del primitivo texto (por ejemplo, en materia de aguas, asociaciones y fundaciones, crédito, banca y seguros,

educación, trabajo y relaciones laborales, universidades, consultas populares, inmigración, juego y espectáculos etc.). A pesar de este notable esfuerzo, siguen existiendo zonas de rozamiento que precisarán en el futuro de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

De otra parte, la configuración de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado ha sido escasamente retocada y plantea serias dudas de constitucionalidad el hecho de elevar a rango de principio básico la bilateralidad cuando se trata del ejercicio de competencias exclusivas del Estado.

En el ámbito de las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea se ha suprimido por las Cortes Generales la pretensión de que la posición de la Generalitat sea «determinante» en la reforma de los tratados de la Unión cuando afecte a sus competencias exclusivas y se ha diluido la participación «directa» en instituciones y organismo europeos que conformaban una nueva suerte de «bilateralidad». El acceso al Tribunal de Justicia y el estatuto de los miembros de la Delegación de la Generalitat ante la Unión Europea han sido corregidos y se ha eliminado el establecimiento de Cataluña como circunscripción electoral para las elecciones al Parlamento Europeo. Esta misma «bilateralidad» también ha sido enmendada en materia de tratados y convenios internacionales y, en general, en la llamada «Acción exterior de la Generalitat».

Contra los preceptos contenidos en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se han interpuesto siete recursos de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo, las Comunidades Autónomas de Valencia, Aragón, Baleares, Murcia, La Rioja y el Partido Popular. El Defensor del Pueblo ha impugnado 69 artículos y cuatro disposiciones adicionales que afectan a las más diversas cuestiones (legitimación del poder, nuevos derechos, principios rectores de las políticas públicas, aspectos lingüísticos, funciones del Síndic de Greuges, organización del Poder Judicial, competencias, participación en la designación de miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial y de otros

órganos u organismos del Estado, las funciones y composición de la Comisión bilateral, la participación de la Generalitat en la formación de la voluntad del Estado de forma bilateral y el carácter «determinante» de la posición de la Generalitat en la formación de esa voluntad cuando afecte a competencias exclusivas o intereses de Cataluña, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales y, en materia de disposiciones adicionales, la relación de tributos cedidos, la cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otros impuestos). Las Comunidades Autónomas de Valencia, Murcia y La Rioja impugnan la regulación de los recursos hídricos. Valencia recurre, además el sistema de financiación de la Generalitat y de las haciendas locales y la forma de gestión consorciada del catastro. La integración en los Archivos de Cataluña de los fondos propios situados en la Corona de Aragón es impugnado por las Comunidades Autónomas de Valencia, Aragón y Baleares. La Rioja impugna las competencias sobre regulación de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas y de calidad de los productos, las competencias en materia de transporte marítimo y fluvial que transcurran íntegramente por Cataluña, la Comisión bilateral Generalitat-Estado y el sistema de financiación. Por su parte, en fin, el Partido Popular impugna la práctica totalidad de los preceptos del nuevo Estatuto.

### C) TERCER NIVEL

Un **tercer nivel** lo constituiría la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, Nos encontramos ante un texto de similar potencialidad a la del Estatuto de Cataluña, pero con importantes diferencias de filosofía y concepción. Se trata de una reforma planteada desde la lealtad institucional y el respeto debido a los límites y posibilidades constitucionales e inspirada por el deseo de profundizar el sistema de autogobierno propio y actualizar el desarrollo del Estado autonómico en su conjunto.

A la hora de enjuiciar la reforma autonómica en Andalucía es necesario destacar varios elementos. En primer lugar, el hecho de que nos encontramos ante la única Comunidad Autónoma que conquistó su nivel de máximo autogobierno a través de la figura del referéndum y que con su peculiar proceso autonómico reconfiguró el Estado asimétrico basado en la distinción entre «nacionalidades» y «regiones». Por otra parte, habida cuenta del peso político, geográfico y demográfico de Andalucía en el conjunto del Estado es bastante plausible que el modelo estatutario que Andalucía ha adoptado termine por elevarse a pauta general en la reforma territorial del Estado para el primer tercio del Siglo XXI.

Es conveniente recordar que no nos encontramos ante una reforma *seguidista* de ninguna otra. Baste observar la fecha en que el Presidente de la Junta de Andalucía propone la posibilidad de reforma (Debate sobre el Estado de la Comunidad de junio de 2001) para que podamos afirmar que la propuesta presidencial se realiza ligada a una directriz política de alcance denominada la «*segunda modernización de Andalucía*». Tampoco es menor el dato de que se trata de un Estatuto pactado y consensuado con la práctica totalidad de las fuerzas políticas del arco parlamentario, al obtener 306 votos favorables de los 308 diputados presentes y un apoyo del 99'35% de los votos emitidos. Es, a diferencia del Estatuto de Cataluña, una norma dotada de una altísima legitimación político-parlamentaria.

Es un Estatuto pensado desde las posibilidades y límites que permite la Constitución. Por ello la asunción competencial se efectúa teniendo presente el respeto a los títulos de intervención estatal, a las bases que deba dictar el Estado sobre las distintas materias, a las leyes orgánicas como fuentes de derecho estatal (LOPJ, LOREG etc.) y a las resoluciones que durante veintisiete años ha ido adoptando el Tribunal Constitucional por vía de recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias sobre las más diversas materias.

Las cuestiones que más disenso originaron inicialmente han sido en buena medida co-

rregidas. Así, la configuración de Andalucía como «nacionalidad histórica» y la referencia en el Preámbulo a la «realidad nacional», que queda depreciada a modo de simple alusión contenida en el Manifiesto andalucista de Córdoba de 1919. Por otra parte, la asunción de competencias *pseudo-exclusivas* sobre la aguas de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que transcurran por su territorio y no afecten a otra Comunidad Autónoma; esta regulación salvaguarda todos los títulos de intervención estatal (planificación del ciclo hidrológico, normas medioambientales, obras hidráulicas de interés general) y termina por invocar el propio art. 149.1,22ª CE que en buena medida desactiva el alcance general de la asunción competencial.

#### D) CUARTO NIVEL

Un **cuarto nivel** lo constituyen los tres Estatutos de otras tantas Comunidades Autónomas que en su día accedieron a la autonomía por la llamada vía lenta del art. 143 CE. Se trata de Valencia, Baleares y Aragón. Las tres normas tienen en común el importante hecho de haber sido consensuadas entre los dos grandes partidos del arco parlamentario a nivel estatal, aunque todas hayan recibido votos contrarios de fuerzas nacionalistas (Valencia) o la abstención de alguna de ellas (Baleares y Aragón).

Por lo que se refiere a la reforma del Estatuto de Valencia hay que considerar que, tal vez porque fue la primera en tramitarse, se ha concebido con un alcance limitado y es, en rigor, la única «reforma» tramitada. El «idioma valenciano» y la barrera electoral para acceder a las Cortes Valencianas fueron los aspectos más controvertidos.

En relación con el Estatuto de Baleares los debates se centraron, sobre todo, en el título de derechos y deberes, en la regulación de los Consejos Insulares y en el nuevo sistema de financiación y de inversiones estatales. Aunque no contiene una disposición derogatoria expresa, se trata de un Estatuto de nueva planta que sustituye íntegramente al anterior.

Por lo que concierne, en fin, al Estatuto de Aragón, es un texto más breve pero que incorpora una disposición derogatoria del anterior. El plurilingüismo, los recursos hídricos y el Archivo de la Corona de Aragón fueron los aspectos más debatidos.

## 7. A MODO DE EPÍLOGO: LAS REFORMAS ESTATUTARIAS COMO PROFUNDIZACIÓN DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Llegados a este punto, puede ser útil intentar una valoración general, política y jurídica, del alcance de las reformas emprendidas. Si exceptuamos el intento de refundar la Comunidad Política de Euskadi y algunas veleidades exorbitantes del nuevo Estatuto de Cataluña, hay que dejar apuntado que las restantes Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos no han pretendido la ruptura de la Constitución, ni han tratado de propiciar el vaciamiento del Estado ni el debilitamiento de sus instituciones. Tampoco se ha tratado de salir al paso de una situación institucional de emergencia por cuanto los niveles de autogobierno de que venían disfrutando eran más que estimables. Ello no significa que el decurso del tiempo y la introducción de principios de razonabilidad, eficiencia y subsidiariedad no hayan aconsejado reajustar al alza las competencias de las Comunidades Autónomas. Se trataba, entonces, de revisar lo que en 1980-1982 se hizo con precipitación y con no menos improvisación para conseguir hoy que el estado autonómico incremente sus niveles de legalidad y legitimidad, de pluralismo político, de calidad democrática y de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Y todo ello, sin perder la perspectiva de la necesidad de preservar el mantenimiento de la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los ciudadanos en el conjunto del territorio español y la solidaridad entre todos ellos.

Ciertamente, existen en el horizonte inmediato algunos motivos de preocupación, entre los que no es el menor la suerte que pueda correr el Estatuto de Cataluña en los recursos planteados ante el Tribunal Constitucional, cuyo pronunciamiento al efecto marcará las posibilidades y límites que perfilan el Estado autonómico con la vigente Constitución. También se precisa resolver, por ejemplo, las discrepancias surgidas a *la carta* en materia de inversiones del Estado y en la regulación y gestión de los recursos hídricos. Ambas materias precisan soluciones multilaterales que concilien intereses distintos e, incluso, antagónicos.

Por lo que se refiere a las inversiones del Estado en las Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos, los distintos territorios han ido haciendo depender el montante del gasto en función de las variables más convenientes a sus respectivos intereses. Así, si exceptuamos Valencia que pagó el precio de su precipitación, Cataluña abrió el camino para que las inversiones estatales en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparara a la participación relativa del PIB de Cataluña en relación al PIB del Estado, para un periodo de siete años. Andalucía, además de consignar sus asignaciones complementarias a modo de «deuda histórica», prefirió que la inversión estatal fuese equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado, para un periodo de siete años. En el caso de Baleares debe acudirse a la peculiaridad del hecho insular, mientras que Aragón consagra que se pondere la superficie del territorio, la despoblación, la orografía, así como su condición de Comunidad fronteriza.

En materia de recursos hídricos abrió la polémica el Estatuto de Valencia al regular el derecho de los valencianos a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad así como el derecho a la redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad. Se regula, pues, el derecho a disponer de agua suficiente para el consumo y la actividad económica. Por su parte, Cataluña acoge la competencia para que

la Generalitat emita informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que impliquen la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial, además de participar en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español. Andalucía, en los términos ya expuestos, asumió la pseudo-competencia exclusiva sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, ante la protesta, más o menos intensa, de las Comunidades de Castilla-La Mancha, Murcia y Extremadura cuyo peso total en la cuenca es, en total, de alrededor del 10%. Por lo que concierne a Aragón su Estatuto le obliga a velar especialmente por evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma, a la vez que participa y colabora en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Su competencia alcanza a emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencias de aguas que afecten a su territorio. Añádase a cuanto queda dicho los recursos de inconstitucionalidad cruzados entre las distintas Comunidades Autónomas sobre esta materia.

Apuntado cuento antecede resulta más que evidente la dificultad futura para impulsar un sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las inversiones del Estado efectuado en términos de multilateralidad, lealtad y solidaridad. Pero, señalados estos problemas, es indudable que las reformas han supuesto una *modernización* evidente en múltiples aspectos de la normativa institucional básica de las Comunidades Autónomas, cuyo mérito corresponde, fundamentalmente, a Cataluña y Andalucía, al corresponderles a ellas las reformas de mayor alcance y profundidad. Con la máxima síntesis posible dejamos apuntados algunas cuestiones que deben valorarse muy positivamente:

## A) LA MODERNIZACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS

El Estado autonómico viene caracterizado por la igualdad de derechos de todos sus ciudadanos en cualquier punto del territorio español. Y éste constituye un principio nuclear que vertebra nuestra Constitución en cuanto se erige en un elemento de unidad y cohesión. Existe, por tanto, una cierta uniformidad de derechos y obligaciones para todos los españoles, en la medida en que están vinculados, todos ellos, por un ordenamiento jurídico común cuyo vértice se encuentra en la suprema norma. Por otra parte, también es cierto que la Constitución no contiene previsión alguna que autorice concretamente a las Comunidades Autónomas a establecer una tabla propia de derechos y deberes. Antes al contrario, los Estatutos hasta ahora vigentes remitían a la Constitución el catálogo de estos derechos y deberes de los ciudadanos de sus respectivas Comunidades, en términos de igualdad en cuanto al reconocimiento y garantías de su ejercicio. Ninguna duda cabe, entonces, respecto de que los *derechos fundamentales* son los derechos reconocidos por la Constitución, iguales para todos los españoles.

Ahora bien, el hecho de que los españoles sean titulares de derechos y deberes reconocidos por la Constitución no impide, en principio, que desde el respeto a los derechos fundamentales, las Comunidades Autónomas puedan modular cuestiones atinentes a las condiciones de ejercicio de esos derechos, o reconocer otros derivados de los propiamente llamados fundamentales, e, incluso, regular «derechos» de nuevo planta que vengan a enriquecer y complementar los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados. Valga, como ejemplo, el derecho a establecer la voluntad vital anticipada, como *derecho conexo* al fundamental del derecho a vida, o todos los *derechos sociales* complementarios que en materia de prestación y protección pueda establecer la Comunidad Autónoma.

En el esquema del análisis constitucional, y atendiendo a la distribución de competencias,

podemos distinguir tres situaciones en materia de derechos y deberes:

- Una primera situación, donde la Constitución impone una igualdad de trato entre todos los españoles y para ello apodera a la Ley Orgánica en orden a regular el contenido básico de esos derechos, que son los llamados fundamentales; y, en sentido inverso, desapodera a las Comunidades Autónomas para poder incidir sobre ellos. Básicamente, alude a cuanto guarda relación con la Sección Primera del Capítulo II del Título Primero.

- Una segunda regulación sobre la que la Constitución pretende un núcleo duro de homogeneidad, pero cuya normativa no impide que se pueda modular, desde la Comunidad Autónoma, un contenido y alcance del derecho superpuesto al estimado como básico. Sería el caso, por ejemplo, del derecho que todos tienen a vivir con dignidad el proceso de su propia muerte suscribiendo la voluntad vital anticipada, como derecho conexo al más fundamental derecho a la vida.

- Una tercera y última situación, donde la Constitución no impide la conversión en derechos para los ciudadanos —y deberes para la Administración— de contenidos concretos de los principios rectores de la política social y económica, formulados en forma de derechos, subjetivos de prestación o protección, exigibles ante los Poderes Públicos, o que deriven, en fin, de un título competencial acogido en el Estatuto.

Por tanto, de cara a la reforma estatutaria aquí se abre un mundo de posibilidades que tiene tres límites establecidos por la Constitución: el artículo 81.1, que impone una Ley Orgánica para la protección del contenido esencial de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, y los artículos 139.1 y el 149.1, que aluden a las condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos que, en todo caso, hay que respetar.

Pues bien, acreditada, como está, la vocación de ciertos Parlamentos y Gobiernos autonómicos en relación con la impulsión de políticas sociales, la reforma —en particular,

la de Cataluña y Andalucía— ha posibilitado el establecimiento de su propio catálogo de derechos, adicionales o complementarios a los constitucionalmente garantizados. Se podrá decir en algunos casos que ya están reconocidos en leyes ordinarias, pero su incorporación al bloque de la constitucionalidad no es inane, pues los dota de un superior rango normativo al puramente legal y los hace indisponibles ante futuras reformas legislativas que pretendieren desconocerlos o desvirtuarlos. Estaríamos postulando, entonces, a título de mero ejemplo, la posibilidad de acoger y garantizar la protección social, jurídica y económica de la familia, incluyendo las parejas no casadas; la protección y atención integral a los menores, mayores y las personas con discapacidad o dependencia, el derecho de todos a vivir con dignidad el proceso de su muerte, el acceso a la vivienda, los derechos medioambientales y, en general, el establecimiento de una Carta de Derechos Sociales que ponga en conexión la conciliación de la vida laboral y familiar, que propicie la longevidad activa, el amparo de personas en situaciones de dependencia, que propugne discriminaciones positivas que permitan garantizar la libertad sexual y convivencial, que otorgue cobertura a los derechos relacionados con la utilización de las nuevas tecnologías, que refuerce los derechos relacionados con los consumidores y usuarios, que concrete los derechos participativos y prestacionales de los inmigrantes, cuestión ésta tan importante en nuestra condición de frontera sur de Europa pero también tierra de encuentro y entendimiento entre las culturas bañadas por el Mediterráneo.

Al aseguramiento del ejercicio de estos derechos y a la consecución de los objetivos que se consagran se orientan los Principios Rectores de las Políticas Públicas que vinculan a todos los Poderes Públicos de la Comunidad Autónoma: la prestación de servicios públicos de calidad, la lucha contra el sexismo, la xenofobia, la homofobia y el belicismo, la especial protección de la lengua de signos, la lucha contra la marginación, la pobreza, la exclusión o la discriminación, la integración de los in-

migrantes, la eliminación de la siniestralidad laboral, la apuesta por el uso racional del suelo y la lucha contra la especulación urbanística constituyen, entre otras, directrices en orden a amparar los nuevos derechos que deben concretarse mediante leyes de desarrollo. Estos nuevos derechos están jurisdiccionalmente protegidos y su desconocimiento podrá ser invocado ante la jurisdicción correspondiente.

## **B) LA RELECTURA EN CLAVE DE IGUALDAD DE GÉNERO**

En este apartado se incluiría la obligación de establecer medidas de discriminación positiva de cara a conseguir la real y efectiva igualdad de trato entre hombres y mujeres. En tal sentido las reforma —sobre todo, las de Cataluña y Andalucía— acogen, entre otras prescripciones, la radical igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la especial protección de las mujeres contra la violencia de género, la garantía de la paridad en la composición de los órganos consultivos y de asesoramiento de la Comunidad Autónoma, así como el establecimiento de criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales en las elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma.

## **C) LA MODERNIZACIÓN ECOLÓGICA**

En el momento de redactar los Estatutos ahora derogados la preocupación por los temas medioambientales no era una prioridad en nuestro país. Ni en el terreno de las industrias contaminantes ni en la preservación del medio natural se había cultivado desde los Poderes Públicos la preocupación necesaria de cara a una toma de conciencia en clave ecológica. Y ello, con independencia de que, a través de legislación ordinaria y bien tempranamente, la Junta de Andalucía fuese pionera en la creación de una Agencia de Medio Ambiente en España.

Pues bien, hoy parece fuera de discusión que la modernización ecológica se alza como

un deber ético ineludible de la actual generación que ha cobrado progresiva conciencia de la importancia del medio ambiente para la supervivencia de la especie. Por ello, es una obligación de todos legar a las generaciones futuras un planeta habitable.

De esta relectura en clave ecológica da cuenta de manera paradigmática la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que representa el mayor avance en normativa ambiental de máximo rango de la democracia española, muy superior en potencialidad a las restantes reformas aprobadas que sólo suelen dedicar un artículo a esta importante materia.

En efecto, el nuevo Estatuto de Andalucía establece un Título específico (el VII) que confiere un papel relevante a los sectores productivos del sistema económico donde Andalucía es verdaderamente competitiva: la agricultura ecológica, las energías renovables, el turismo sostenible, la tecnología eficiente y limpia, la red de espacios naturales protegidos, etc. A tal efecto las Administraciones Públicas andaluzas deben diseñar los mecanismos institucionales y las políticas adecuadas para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental. Este impulso al desarrollo sostenible va acompañado de medidas fiscales con finalidad ecológica, que gravan actividades especialmente contaminantes y, en sentido inverso, incentivan a empresas que adapten sus sistemas productivos a actividades y a modelos sostenibles.

De esta preocupación medioambiental surgen en el nuevo texto una gama de preceptos destinados a la observancia del principio de precaución, a la protección de la calidad del agua, del aire y del suelo, la lucha contra la contaminación acústica, la reducción, reciclaje y reutilización de residuos, la prevención de incendios forestales y la lucha contra la desertización, la apuesta por el desarrollo rural, el uso eficiente del suelo y, en general, la protección del medio ambiente orientada a combatir contra los factores contaminantes que propician al cambio climático.

## D) LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

Otra novedad importante, en la que Andalucía vuelve a ser referencia en las reformas, consiste en el reconocimiento del papel determinante de los medios de comunicación de masas para la formación de una opinión pública plural y crítica. Partiendo de la potencialidad de estos medios en la sociedad de la información, el texto andaluz dedica, también, un Título específico (el VIII) (también lo hace Baleares) a regular algunos aspectos de los medios de comunicación social.

Así, se configura el estatuto jurídico de los *medios de comunicación de titularidad pública* en Andalucía, es decir, una empresa pública de radio y televisión, gestionada de forma directa y concebida con el carácter de servicio público. La exigible objetividad e imparcialidad de las informaciones, así como la expresión del pluralismo social, político y cultural, quedan garantizados en el texto, junto a la especial preservación en la programación de los derechos fundamentales, principios y valores constitucionales concernidos en el espacio de la comunicación. A tal efecto, el Título se cierra mediante la creación de un Consejo Audiovisual que vela por estos derechos, libertades y valores en las diferentes programaciones de los medios públicos y privados, con especial protección de los valores educativos y culturales andaluces y prestando especial atención a los derechos de la juventud y de la infancia.

El carácter de servicio público de estos medios audiovisuales, su sujeción a control parlamentario, la elección de sus órganos ejecutivos por el Parlamento y la supervisión de la adecuación de sus contenidos a través de un Consejo Audiovisual configuran un nuevo panorama de la regulación de los medios de comunicación que la reforma estatutaria ha querido atender ponderando la importancia de éstos para la conformación de una sociedad democrática abierta y plural.

## E) LA MODERNIZACIÓN TERRITORIAL

Es cierto que un Estado social, como el que acoge la Constitución española de 1978, se caracteriza por una proliferación de Administraciones públicas prestadoras de todo tipo de servicios a los ciudadanos. Pero, a partir de ahí, nuestro modelo de organización administrativa se ha ido deslizando hacia un sistema de reparto de responsabilidades territorialmente mal distribuidas, a través de una red de Administraciones extraordinariamente compleja. Este fenómeno tiene como consecuencia que sobre el territorio incidan la Administración central y la periférica del Estado, la Administración de la Comunidad Autónoma, las Diputaciones, los Ayuntamientos y otros órganos de naturaleza administrativa de carácter territorial. Esta situación de abigarramiento institucional provoca una serie de perturbaciones negativas: entre otras, favorece el surgimiento permanente de conflictos competenciales entre las distintas entidades territoriales, cuadruplica en ocasiones la estructura administrativa que presta cobertura a una determinada materia (turismo, juventud, etc.), incrementa desproporcionadamente el gasto público, fragmenta el funcionamiento administrativo, produce confusión ante el ciudadano en torno al titular de la competencia y, además, diluye la responsabilidad del órgano público que debería conocer del asunto.

En tales circunstancias resulta altamente conveniente una clarificación competencial entre las distintas entidades territoriales a la vez que el Estatuto debe restaurar y atraer hacia sí todo lo que no pertenezca al núcleo duro de la competencia en materia de Régimen Local. Debe tenerse en cuenta que este problema hay que contemplarlo a la luz de una doble incidencia: de una parte, la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, que tiene su anclaje en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, y que regula el régimen jurídico de las Corporaciones Locales; y de otra, la referencia al artículo 140 de la suprema norma, donde se reconoce la «autonomía local» como garantía institucional de Ayuntamientos y Diputaciones.

Ahora bien, conviene decir enseguida que las «bases» que dicte el Estado deben limitarse a lo que precede y es materia nuclear para el conjunto. Más allá de lo que es de esencia básico, dicha legislación no tendría por qué imponerse al Estatuto de Autonomía. Pero es que, además, en relación con la garantía institucional de la autonomía local el Tribunal Constitucional tiene reiterado (por todas, STC 46/1992, de 2 de abril) que dicha autonomía local «goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar; más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional». (F.J. 2). El concepto constitucional de «autonomía local» contenido en el artículo 140 de la Constitución, por consiguiente, responde a una determinada configuración legal, que no tiene por qué ser la existente. Se concluye, por tanto, que el Régimen Local no es intangible, que caben distintos tratamientos jurídicos, y ha llegado el momento de «autonomizar» esta materia confiriéndole más protagonismo decisorio al Estatuto de Autonomía y menos a la Ley de Bases de Régimen Local, operación para la que se precisa un gran acuerdo político y el concurso de las Cortes Generales.

A partir de este entendimiento la reforma supone un salto adelante a favor de la «estatutorización» del régimen local, desde el momento en que crean un nuevo Título (Andalucía y Baleares) o Capítulo (Cataluña) antes inexistente destinado a la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Así, en el Estatuto de Cataluña y en el de Andalucía se enumeran un listado de competencias propias garantizadas para los ayuntamientos y se prevé la posibilidad de transferir o delegar nuevas competencias de la Comunidad a los ayuntamientos, siempre con la necesaria suficiencia financiera. En todo caso, se crea un órgano mixto de relación de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos como ámbito permanente de diálogo y colaboración.

Por lo demás, una Ley de Régimen Local, en el marco de la legislación estatal, regulará

las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las diversas figuras territoriales tales como comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y otras. Las Diputaciones, o bien son sustituidas por veguerías (Cataluña), o bien quedan circunscritas a la coordinación y asistencia a los municipios, especialmente los de menor población, así como al ejercicio de las competencias que le pudieren venir atribuidas por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma, o las que pudieren serle delegadas, siempre bajo la dirección y control de la Comunidad Autónoma que se reserva en todo caso la coordinación de los planes provinciales de obras y servicios. Un fondo de nivelación municipal permitirá la participación de los ayuntamientos en los tributos de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de otras colaboraciones financieras para materias específicas.

Esta «reconfiguración» del gobierno local debiera de haber partido de una reforma previa de la vigente Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, que contiene abundantes excesos y fue concebida desde la desconfianza estatal hacia la «estatutorización» de estas Administraciones territoriales. Contra esta exorbitante regulación de las «bases» han reaccionado los nuevos Estatutos, a cuyos efectos han tenido en cuenta la deriva legal y la práctica constitucional española y europea (Carta Europea de la Autonomía Local de 1985). Así, por ejemplo, a favor de los municipios juega el principio de subsidiariedad. En contra de las Diputaciones —en las Comunidades pluriprovinciales— se alza la importante decisión tomada en su día de no articular la Administración ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma a través de estas instituciones provinciales, sino mediante la creación de otra Administración de nueva planta. En cualquier caso, el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse en su día sobre esta difícil convivencia por integración entre las «bases» que deba dictar el Estado y la regulación efectuada por el Estatuto de Cataluña.

## F) LAS POTENCIACIÓN DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES

Frente a la parca redacción que contenían los Estatutos hasta ahora vigentes, donde apenas se regulaban las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado y con otras Comunidades Autónomas, todos los nuevos Estatutos aprobados hasta la fecha despliegan un exhaustivo título, articulado en varios capítulos. En el primero de ellos se establecen las relaciones con el Estado, se crea una Comisión bilateral Comunidad Autónoma-Estado como marco de relación general y permanente entre ambas, en asuntos que afecten a las competencias o sean de interés para la respectiva Comunidad. Todo ello, sin perjuicio de los instrumentos multilaterales de colaboración y participación.

Las reformas abordan a continuación las relaciones con otras Comunidades —y, en el caso de Andalucía, Ciudades Autónomas—. En este último supuesto se regulan los requisitos para el establecimiento de convenios y acuerdos de cooperación y se alude a las especiales relaciones de colaboración, cooperación y asistencia con las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Asunto novedoso, sin duda, lo constituye la apertura a Europa de la Comunidad Autónoma respectiva, en el marco de lo dispuesto por la legislación estatal y europea. Y así, se perfila la participación de cada Comunidad en la conformación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos en los que tenga competencia o interés, tanto de manera bilateral (si la decisión afecta a sus competencias exclusivas), como multilateral, en los restantes supuestos. La participación de la Comunidad Autónoma en los procesos de decisión comunitarios se llevará a cabo directamente o a través de la representación del Estado, y la Comunidad Autónoma deberá ser informada por el Estado de las propuestas normativas y de las decisiones judiciales que le afecten. Igualmente, la Comunidad se abre a la presencia en las instituciones de la Unión para la defensa y promoción de sus intereses, estableciéndose la participación ante el Consejo de

Ministros, ante la representación permanente de España, ante el Consejo de las Regiones y en los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión cuando se traten asuntos de su competencia legislativa. La Delegación Permanente ante la Unión Europea, la participación en las propuestas legislativas y las relaciones con las regiones europeas con las que se compartan objetivos e intereses, culminan esta pormenorizada regulación, cuya constitucionalidad se pretende ajustar desde el respeto a la normativa de la Unión Europea y a la legislación del Estado.

Finalmente, se disciplinan las relaciones con el exterior, estableciendo la participación y los medios de información acerca de los tratados y convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés. Por otro lado, se introduce la posibilidad de suscribir acuerdos de colaboración con otras regiones para la promoción de intereses recíprocos y otras acciones de participación y relación externa. Por último, se regulan los programas de cooperación al desarrollo de interés para cada Comunidad Autónoma.