



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CENTRO DE NUEVAS ESTRATEGIAS
DE GOBERNANZA PÚBLICA
(GOBERNA)

LAS REFORMAS ESTATUTARIAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ORDENACIÓN COMPETENCIAL. UN ANÁLISIS DE LAS LÍNEAS GENERALES DEL TÍTULO V DE LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA⁽¹⁾

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN.

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA Y

CATEDRÁTICO JEAN MONNET DE DERECHO CONSTITUCIONAL EUROPEO

JUNIO 2005

(1) Trabajos de la ponencia redactora. Primera Lectura, mayo de 2005.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
1.- LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS COMO SUCEDÁNEO DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL NECESARIA.....	8
2.- LAS INCERTIDUMBRES QUE PUEDEN GENERAR LAS TÉCNICAS PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL ESTATUTO DE CATALUÑA AL PROVOCAR DESIGUALDAD COMPETENCIAL ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	11
3.- LA DIFICULTAD PARA CONSEGUIR LA FINALIDAD PERSEGUIDA DE BLINDAR LAS COMPETENCIAS CON ESTAS TÉCNICAS.....	14
4.- VALORACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS TÉCNICAS UTILIZADAS.....	16
4.1- LA TÉCNICA DE INCORPORACIÓN DE PERFILES COMPETENCIALES A LOS ESTATUTOS.....	16
4.2- LA AMPLIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS.....	18
4.3- LA REORDENACIÓN DE LAS CATEGORÍAS COMPETENCIALES.....	20
4.4- LA INCORPORACIÓN DE MANDATOS PARA EL ESTADO....	25
5.- RECAPITULACIÓN CONCLUSIVA.....	28

Introducción

Desde hace ya algunos años, hemos sido muchos los profesores de derecho constitucional que hemos propugnado la necesidad de reformas constitucionales y estatutarias que hicieran posible una consolidación efectiva del Estado autonómico integrado en Europa. Reformas que se pensaban, en principio, más intensas en el nivel constitucional que en el Estatutario. En materia de reforma de Estatutos, toda vez que el nivel competencial ya extendido a todas las Comunidades Autónomas era el más amplio que, desde el punto de vista de las competencias estatutarias, podía asumirse (con alguna excepción puntual) y puesto que desde el año 2001 se había consensuado un nuevo sistema de financiación con vocación de estabilidad y permanencia, parecía que las cuestiones competenciales y de financiación no iban a ser objeto de debate.

Las reformas tenían un alcance importante, sin embargo, por la necesidad (variable dependiendo de cada Comunidad Autónoma) de incorporar a los Estatutos algunas instituciones autonómicas que se habían ido creando, de perfilar los mecanismos jurídicos (el sistema de fuentes autonómico), de incorporar referencias a la Unión Europea y a la coordinación de políticas, de ampliar la fundamentación simbólica de la autonomía y de recoger cambios sustanciales que afectan a los principios, objetivos y derechos que deben recogerse en este tipo de normas (en materia de inmigración o de igualdad de género, por poner dos ejemplos destacados).

De relativamente sorprendente se puede calificar, en este contexto, que finalmente el debate sobre la reforma estatutaria haya terminado por centrarse en las cuestiones competenciales y financieras que parecían ya zanjadas. Relativamente, hay que decir, por cuanto que en los últimos años del anterior gobierno se había generado una presión centralizadora que se manifestaba en el uso de fórmulas muy discutibles, desde el punto de vista jurídico, pero que estaban generando una sensación creciente de limitación de las posibilidades de desarrollo de una política propia por parte de las Comunidades Autónomas.

A esa cuestión coyuntural hay que añadir, necesariamente, el efecto centralizador que está teniendo el proceso de integración europea, no en el sentido natural de pérdida de competencias de las Comunidades a favor de las instancias europeas sino en el de pérdida a favor del Estado (pese al principio de autonomía institucional). En estas condiciones resulta lógico que la cuestión competencial haya pasado al primer plano del debate sobre las reformas estatutarias.

Quizás no sean tan lógicos, sin embargo, los términos del debate, que no parece destinado a solucionar los problemas enunciados y que puede generar nuevos problemas. La sensación que puede experimentar cualquier jurista ante algunas de las propuestas que se realizan es la de que estamos viviendo una de esas oscilaciones pendulares, tan peligrosas para todo sistema constitucional, en la que la reacción frente a un avance centralizador indebido (por contrario al orden constitucional) no se manifiesta mediante la pretensión de volver al equilibrio constitucional sino de generar un nuevo avance descentralizador algunos de cuyos perfiles pueden resultar también contrarios al orden constitucional.

En estas condiciones, se comprenderá que el análisis de las reformas estatutarias proyectadas en Cataluña no deba desvincularse de algunos de los problemas de fondo que han dado origen a las necesidades de reforma y a la manera en que esas reformas se están abordando. El principal problema de fondo sigue siendo la desconstitucionalización de la estructura del Estado. Lo es como causa y también como consecuencia. Por un lado si la desconstitucionalización existe es porque no fue posible, en su momento, conseguir un acuerdo constitucional estable y con vocación de permanencia. Por otro lado, la desconstitucionalización provoca también sus efectos, la mayor parte de los cuales son disfuncionales al sistema. Uno de esos efectos consiste justamente en la retroalimentación que produce en relación con la apertura del sistema y la inestabilidad que ello genera. El modelo autonómico parece estar siempre abierto, no con la apertura al tiempo y a los cambios que tiene todo sistema constitucional (especialmente el nuestro, por la dinámica

propia del proceso de integración europea) sino con una apertura singular, que se sitúa fuera del contexto de las condiciones históricas para adentrarse en una lógica propia, la de la reivindicación de mayores cotas de autogobierno.

Esa lógica propia puede tener aspectos positivos. Pero se basa en un planteamiento que no necesariamente es coherente con la pretensión que debe tener todo poder público y todo agente político de procurar un mayor bienestar y una esfera de derechos más amplia a ciudadanos y ciudadanas. Esa coherencia se rompe, por ejemplo, cuando se defienden sistemas de financiación que perjudican a la propia Comunidad Autónoma pero que permiten una mayor autonomía financiera (que no siempre equivale a mayores recursos, porque si se basa en la competitividad fiscal entre CCAA puede provocar una pérdida de recursos en las CCAA más pobres aunque les otorgue más autonomía). También puede ocurrir si se reivindican competencias en una especie de <<consumo ostentatorio>> cuyo impacto no se ha valorado previamente desde todas las facetas en las que esa valoración resultaría necesaria: por citar algunas, desde la perspectiva del derecho europeo, desde la perspectiva de las estructuras administrativas y la coordinación, desde la perspectiva financiera. Naturalmente, previa a todas esas perspectivas habría que situar la constitucional, pero es conveniente resaltar que no es la única. Por ejemplo, si se amplían competencias sin que exista un estudio pormenorizado de la incidencia financiera que pueden tener las nuevas competencias y al mismo tiempo se piden nuevos recursos financieros sin que estén vinculados a la determinación previa de las competencias nos podemos encontrar con que las CCAA tengan un volumen de recursos insuficiente para ejercer las nuevas competencias o, por el contrario, con que sea el Estado el que no tenga recursos suficientes para ejercer las suyas. Todo ello sin que exista una explicación suficiente de los motivos por los que un consenso tan amplio como el que se alcanzó para poner en marcha un nuevo sistema de financiación a partir de 2002 está sometido a una discusión tan intensa desde dos años después sin que haya habido tiempo para analizar con prudencia sus resultados.

El problema de fondo, la desconstitucionalización del Estado autonómico, puede estar operando también como justificación para utilizar técnicas que se mueven dentro de esa atmósfera intelectual por la que la autonomía no parece ser un concepto susceptible de estabilidad (estable no equivale a estático) sino que se manifiesta siempre como un derecho ejercitable a voluntad y revisable cada cierto tiempo. Se mezclan así dos cuestiones que no necesariamente deberían ir unidas. Por un lado, la necesidad que tiene un Estado que ha sufrido un doble proceso de descentralización y de integración supranacional de hacer balance cuando ya han pasado tantos años del comienzo de ambos procesos (un balance que debería servir para mejorar y para suplir las deficiencias graves que se deriven de la desconstitucionalización). Por otro lado, la voluntad de aprovechar ese balance en un sentido unilateral: como reivindicación de mayor autonomía. Naturalmente no pretendo decir que esta voluntad sea ilegítima, pero sí me parece importante que no se confunda con el interés general y que no se acepte, por tanto, de manera incondicional.

El interés general es algo distinto, y debería partir de la constatación de que la autonomía no puede seguir siendo un derecho ilimitado. Más bien, que la autonomía ya no es un derecho cuando se ha ejercido y de ese ejercicio ha surgido un poder público dentro del Estado que ahora tiene, sobre todo, responsabilidades. Responsabilidad de las CCAA, de sus representantes y de sus agentes políticos, es también la de asegurar la gobernabilidad del Estado en su conjunto, como responsabilidad del Estado es respetar los ámbitos competenciales autonómicos y procurar que las CCAA no tengan impedimentos para desarrollar una política propia en esos ámbitos. Más allá de eso, cuando un gobierno estatal (como ocurrió con el gobierno anterior) diseña una política restrictiva del marco constitucional de la autonomía y lesiva de las competencias de las CCAA, afectando además con mayor intensidad a las de determinadas CCAA, está vulnerando claramente la Constitución y lesionando los intereses generales (que como tales no son sólo los del Estado ni sólo los de las CCAA). Pero también hay que decir con claridad que cuando una Comunidad Autónoma pretende limitar las competencias del Estado a un

mínimo tal que, de aceptarse, haría imposible la actividad estatal, está actuando igualmente en contra de la Constitución y de los intereses generales. Algo que, por cierto nunca puede beneficiar a nadie a medio plazo, ni siquiera a la Comunidad Autónoma que lo promueve.

Los límites constitucionales de los poderes públicos (las CCAA entre ellos) no son sólo un conjunto de fórmulas normativas que los juristas podemos interpretar con mayor o menor fortuna. Son expresión de un equilibrio constitucional que hace posible la actuación de los poderes públicos y la realización de los derechos de los ciudadanos. Esta perspectiva no puede dejar de tenerse en cuenta, porque si bien es cierto que en materia de Estado autonómico muchas cosas se han hecho históricamente al margen de la Constitución o con una interpretación discutible de la Constitución y, a veces, con una interpretación poco discutible (esto es, claramente contraria al texto), esta forma de actuar sólo es posible si se dan dos condiciones: que no afecten a principios esenciales del ordenamiento constitucional y que sean aceptadas por todos los agentes políticos.

La solución al problema de fondo: la desconstitucionalización del Estado autonómico y la imposibilidad de abordar, mediante la reforma constitucional, una ordenación más racional de la que tenemos actualmente, que sirva, entre otras cosas, para garantizar de manera más adecuada los ámbitos de autonomía, se intenta resolver con la fórmula de una reforma estatutaria que pretende <<blindar>> las competencias autonómicas. El conjunto de técnicas que se ponen al servicio de esa finalidad incluye una redefinición de las competencias en el Estatuto que, sorprendentemente, va unida a una ampliación considerable de las competencias autonómicas. Sorprendentemente porque una cosa es blindar las competencias que ya se tienen y otra aprovechar el blindaje para ampliarlas casi ilimitadamente. Se trata de dos operaciones obviamente distintas y cuya puesta en práctica conjunta no aparece suficientemente justificada. La percepción que se tiene al leer la reforma es que se ha pretendido blindar las competencias sobre la base de <<maniatar>> al Estado y de reducir al máximo el número de competencias

estatales. Si esto es así, una técnica que en principio parecía aséptica y legítima (con algunos problemas puntuales) como es la de incorporar submaterias o perfiles competenciales al Estatuto¹ puede resultar convirtiéndose en un grave problema para el funcionamiento del Estado (no ya del Estado autonómico, sino del Estado *tout court*). Veamos estas cuestiones por su orden.

1.-La reforma de los Estatutos como sucedáneo de una reforma constitucional necesaria.

Como se ha indicado, en esta reflexión se parte de la base de que la reforma de los Estatutos, tras más de veinticinco años de vigencia de la Constitución y teniendo en cuenta las transformaciones que se han generado en nuestro sistema constitucional por el doble proceso de integración en Europa y de construcción del Estado Autonómico, es un proceso legítimo y necesario. Lo ideal sería, sin embargo, que ese proceso comenzara por una reforma constitucional amplia que hiciera posible incorporar a la Constitución las condiciones institucionales, competenciales, financieras y técnico-jurídicas necesarias para la articulación de los niveles europeo y autonómico. Hay que tener en cuenta que ni el Estado autonómico ni la Unión Europea figuran en la Constitución, de manera que la Constitución no puede cumplir una función esencial como es la de servir de instrumento de articulación de las diversas estructuras ordinamentales capaces de producir normas jurídicas directamente vinculantes en el territorio estatal. Esta incapacidad actual de una Constitución que contiene ya sólo una parte muy limitada del derecho constitucional vigente en España (una parte de ese derecho, con o sin Constitución europea, está en la Unión Europea y otra parte en cada una de las Comunidades Autónomas y en ambos casos se ha generado mediante procesos que tienen su origen en la propia Constitución mediante remisiones) sólo puede ser fuente de problemas futuros, jurídicos, competenciales, financieros e institucionales.

¹ Al menos yo la veía así y en ese sentido me pronuncié recientemente en mi <<Comentario a La Reforma de los Estatutos de Autonomía>> de Carles Viver I Pi-Sunyer, en Carles Viver Pi Sunyer, Francisco

Que esos problemas se produzcan no quiere decir que el sistema no pueda funcionar. Como se ha demostrado en estos años, el sistema termina buscando las vías para resolver los problemas *fuera* del marco constitucional (no necesariamente ni habitualmente *contra* el marco constitucional) y generando los instrumentos necesarios para hacer frente a las necesidades constitucionales de la sociedad. Es evidente, sin embargo, que la ausencia de un marco estable y con vocación de permanencia genera disfunciones de muy diversa naturaleza. Una de ellas es la del llamado *cierre* del modelo. Resulta obvio que cerrar un modelo de Estado, como puede ser el Estado Autonómico, mediante su constitucionalización, no puede implicar una petrificación que impida las necesarias adaptaciones futuras. Aunque tal cosa se pretendiera, no sería posible, porque si el proceso de integración europea sigue avanzando (y tendrá que hacerlo, una vez que se supere el trauma franco-holandés) habrá que hacer correcciones importantes en el futuro en el ámbito competencial, financiero e institucional del Estado Autonómico. Hay una gran diferencia entre tener un modelo estable que pueda servir de referencia para el comportamiento de los agentes políticos y los poderes públicos y tener un sistema petrificado que dificulte el comportamiento flexible que tendrán que tener el sistema estatal y el autonómico (entendiendo por tal el de las diversas CCAA) en el futuro.

Justamente en este punto es donde me permitiría situar la primera crítica al método que se ha seguido para la reforma del Estatuto de Cataluña: la pormenorización de submaterias o perfiles competenciales destinada a *blindar* las competencias propias frente al Estado introduce una rigidez en el sistema competencial que no va a servir, a mi juicio, a ese objetivo de blindar, pero sí puede dificultar las previsibles necesidades de adaptación futura. El bloqueo de la reforma constitucional conduce a una técnica que, con la finalidad proclamada de blindar las competencias propias, conduce también a un avance significativo en el ámbito competencial autonómico. Una especie de ir ganando terreno y consolidando un ámbito competencial cada vez más amplio que escapa a la lógica de la ordenación constitucional de competencias y también a

la lógica de la articulación de los ámbitos europeo, estatal y autonómico. Que escapa, en suma, a la lógica de los intereses generales para situarse en la de la reivindicación nacionalista. Que, bajo la justificación de la necesidad de realizar una reflexión sobre el estado actual de la cuestión, después de los años de desarrollo del Estado autonómico, y de realizar las reformas necesarias, no admite más reformas que las que lo sean en beneficio de la Comunidad Autónoma.

Se trata, en definitiva, de utilizar en beneficio propio las debilidades de un Estado autonómico que no se ha constitucionalizado todavía y que previsiblemente no lo hará en un futuro próximo, utilizando una técnica que revitaliza el principio dispositivo, elemento absolutamente distorsionador en un Estado autonómico desarrollado, y que sigue planteando la ordenación del Estado autonómico como algo todavía <<en construcción>>, pendiente de definiciones y redefiniciones sin fin orientadas todas ellas en un sentido unilateral. Esta lógica, que tiene un sentido político comprensible desde los planteamientos nacionalistas, no siempre es compatible con las necesidades estructurales de funcionamiento del Estado autonómico y no siempre encuentra acomodo en el marco constitucional.

El tremendo esfuerzo que se observa en la justificación de la constitucionalidad de las reformas (con un muy alto nivel de argumentación jurídica) evidencia el terreno tan dificultoso en que se mueven esas reformas desde el punto de vista constitucional. Porque no se ha tratado sólo de blindar las competencias propias sino de establecer una nueva ordenación de las categorías competenciales, de ampliar los ámbitos competenciales, de redefinir las relaciones entre el ordenamiento estatal y el autonómico, operaciones todas ellas de alcance constitucional. Algunas de esas operaciones tienen una clara congruencia con la Constitución. Otras, sin embargo, son muy discutibles desde esa perspectiva.

También es discutible la pretensión de vincular al Estado de manera incondicional. La reforma se mueve en una pretensión de relación bilateral con el Estado que viniendo de la primera Comunidad por nivel económico y la segunda por población resulta difícil de justificar (aunque ha sido una constante en el nacionalismo catalán, pero también lo ha sido el tener una visión del Estado que muchas veces ha superado la de la clase política estatal). Más todavía si se tiene en cuenta que en realidad, tratándose de una propuesta de reforma del Estatuto que pretende ser aprobada sin modificaciones en las Cortes Generales tiene un claro tinte de unilateralidad cuando establece las condiciones que el Estado debe aceptar incondicionalmente en muchos ámbitos. Si ya es peligroso abordar una reforma estatutaria desde una perspectiva bilateral, todavía más lo es cuando se introducen planteamientos unilaterales.

El amplio alcance constitucional de las reformas que se están proponiendo está generando un sentimiento generalizado de que estamos ante un nuevo proceso o momento constituyente. Se trata, sin embargo, de un proceso que se está generando como sucedáneo de la reforma constitucional. No puede negarse que corresponde a las Comunidades Autónomas un ámbito de autonomía constitucional propia. Ahora bien, esa autonomía constitucional debe ejercerse con respeto al marco constitucional y con la prudencia necesaria para que las piezas que se muevan desde cada Comunidad Autónoma no perjudiquen el funcionamiento del Estado Autonómico.

2.-Las incertidumbres que pueden generar las técnicas propuestas para la reforma del Estatuto de Cataluña al provocar desigualdad competencial entre las Comunidades Autónomas.

Los actuales proyectos de reforma estatutaria se están generando en un momento especialmente delicado para el Estado autonómico. Tras más de veinticinco años de desarrollo sometido a una fuerte inestabilidad política, hemos llegado a un momento decisivo en el que, en función del modo en que se aborden las reformas, dependerán muchas cosas para el conjunto del

Estado. En primer lugar, para el Estado autonómico como tal, ya que su eficacia se puede ver lastrada si no se abordan las reformas constitucionales necesarias² y si las reformas estatutarias siguen un camino que afecten a sus condiciones estructurales de funcionamiento. En segundo lugar para muchas Comunidades Autónomas que pueden ver seriamente afectadas sus posibilidades de desarrollar políticas propias en beneficio de sus ciudadanos si se consolida una desigualdad competencial significativa entre Comunidades Autónomas y un sistema de financiación que suponga una merma importante de ingresos en el futuro.

Todos estos riesgos se incrementan si tenemos en cuenta que el Estado está integrado en la Unión Europea y que ello afecta al Estado y afecta también a las Comunidades Autónomas, tanto en el plano financiero como en el competencial. Afecta al Estado porque debería obligar a realizar una reflexión (en términos de reforma constitucional, no estatutaria) sobre la idoneidad de la actual distribución de competencias en el marco de la Unión Europea y de la futura Constitución Europea (sea el proyecto constitucional actual u otro similar). Igualmente porque pone en cuestión la racionalidad de los componentes asimétricos <<voluntarios>> en la estructura del Estado autonómico, especialmente en lo que a la consolidación de diferencias competenciales entre Comunidades Autónomas se refiere. Afecta a las Comunidades Autónomas en el plano financiero porque muchas de ellas reciben una fuerte financiación europea que está destinada a reducirse en los próximos años, de tal manera que los efectos de un posible sistema de financiación insolidario podrían resultar muy perjudiciales dentro de poco tiempo, cuando las Comunidades Autónomas no puedan suplir las deficiencias de la financiación interna con la europea. Les afecta también porque, de definirse una diferenciación competencial significativa entre Comunidades Autónomas, ello incidirá en la relación con la Unión Europea y en el peso que

² Sobre la necesidad de constitucionalización del Estado autonómico mediante una reforma constitucional amplia me remito a mis trabajos <<La constitucionalización del Estado autonómico>>, Anuario de Derecho constitucional y Parlamentario, nº 9, Murcia, 1997, pp. 129-160 y <<Fuentes del Derecho, espacios constitucionales y ordenamientos jurídicos>>, Revista Española de Derecho Constitucional, n. 69, Madrid, 2003.

cada Comunidad pueda tener en el ámbito europeo. Es claro que más competencias significa más presencia en Europa y mayor capacidad de desarrollar políticas propias.

La pretensión de dar una solución peculiar para cada Comunidad Autónoma a la ordenación general del Estado Autonómico puede ocasionar disfunciones importantes desde el punto de vista constitucional. Por un lado, desde la perspectiva de la política constitucional, sigue haciendo posible una lógica aberrante para un Estado autonómico desarrollado como es la de la consideración de la autonomía sólo como un <<derecho>> constitucional. Esa lógica, que fue repudiada expresamente por el Tribunal Constitucional en su sentencia 61/1997 cuando situó a las CCAA ante su responsabilidad como legisladores (al hacer que se enfrentaran su inactividad como tales impidiendo que pudieran contar la red del principio de supletoriedad), sigue estando presente en muchos ámbitos del comportamiento de las CCAA y de sus agentes políticos. La perversión que supone prolongar la vigencia del principio dispositivo es justamente la de hacer posible que la construcción del Estado autonómico se siga basando en la reivindicación de un derecho a la autonomía sobre el que se proyecta todo el discurso político oscureciendo la faceta de responsabilidad que tiene todo poder público. Experiencias tales como la de la pretensión de reducir la presión fiscal en algunas Comunidades Autónomas a costa del Estado no son sino una evidencia más de esta peculiar manera de abordar la política autonómica que se viene arrastrando desde la transición.

En el plano de las relaciones entre ordenamientos, la desigualdad competencial puede generar muchas disfunciones, que pueden afectar seriamente a la seguridad jurídica y dificultar enormemente la articulación de políticas estatales y autonómicas en el orden interno y en el europeo. Asegurar una igualdad básica es una necesidad estructural del Estado Autonómico. Son muchos los problemas que puede plantear la desigualdad competencial entre Comunidades Autónomas. Para empezar, la dificultad de conocer cuales son las competencias del Estado, ya que el Estado tendría competencias diferentes en cada territorio del Estado. En segundo lugar, el peligro de revitalizar una

cláusula de supletoriedad cuyos riesgos de lesión de las competencias autonómicas habían sido ya desactivados por la jurisprudencia constitucional (SSTC 118/1996 y 61/1997). En tercer lugar, la dificultad para articular los mecanismos de coordinación necesarios para la integración de las políticas estatales y autonómicas con las europeas. Es cierto que existe ya una diversidad competencial derivada de circunstancias geográficas (tener o no acceso al mar, por ejemplo) o culturales (tener o no lengua propia), entre otras. Pero la perspectiva de una diversidad competencial multiplicada varias veces por 15 o por 17 (porque las diferencias competenciales no van a ser homogéneas entre las distintas Comunidades Autónomas) no es precisamente la mejor para la racionalización del Estado Autonómico. Esta desigualdad no sería salvable, por otra parte, mediante una intervención normativa del Estado limitada a las competencias que le corresponden en el territorio de la Comunidad Autónoma que tenga un mayor nivel de competencias, porque las CCAA con menor nivel competencial no podrían regular esas materias, que quedarían, por tanto, sin regulación alguna y sin intervención del poder público en esas CCAA. Hay que tener en cuenta, además, que el riesgo de la desigualdad y la dispersión competencial se acrecienta en la medida en que las propuestas que realice cada Comunidad Autónoma se base en el mismo método que se propugna para Cataluña.

3.-La dificultad para conseguir la finalidad perseguida de blindar las competencias con estas técnicas.

La motivación inicial en la que se basan algunas líneas de la reforma resulta, a mi juicio, totalmente legítima si atendemos a los antecedentes históricos que la motivan. Durante los últimos años del anterior gobierno, la involución del Estado autonómico se manifestó como algo más que un riesgo. Quedaron en evidencia las posibilidades que a un gobierno como mayoría absoluta en las Cortes Generales se le ofrecen para desarrollar una política centralizadora. El gobierno de la Nación puede actuar con toda impunidad mediante la ampliación ilimitada del concepto de bases, a través del recurso a títulos horizontales o simple y llanamente ocupando espacios que constitucionalmente no le

corresponden, ya que la respuesta jurisdiccional es lenta y tarda casi siempre más de los cuatro años que dura la legislatura y más de los ocho años de dos mandatos seguidos. La ventaja que esta situación otorga al gobierno es innegable, especialmente si tenemos en cuenta que las Comunidades Autónomas no pueden reaccionar aplicando la misma política, por cuanto que el Estado cuenta con el mecanismo del artículo 161.2 CE para provocar la suspensión automática de las normas autonómicas que lesionen sus competencias.

Naturalmente que las respuestas jurídicas mediante las reformas estatutarias orientadas a blindar las competencias pueden contribuir a disminuir en algo los riesgos de involución que podrían plantear en el futuro gobiernos con pretensiones centralizadoras. Sin embargo, habría que reconocer también que esos riesgos no podrán ser conjurados mediante el blindaje de las competencias si nos atenemos a los antecedentes históricos. En algunas ocasiones la legislación estatal no ha tenido reparo en lesionar directamente el texto de los Estatutos y la jurisprudencia constitucional asentada sin que la respuesta jurisdiccional haya sido efectiva. El texto de los Estatutos no ha sido y no va a ser un obstáculo si se reproducen estas condiciones. Sólo una respuesta jurisdiccional en tiempo y forma (como la que existió en los primeros periodos de funcionamiento del Tribunal Constitucional) podrían disuadir a un gobierno de estas características.

Con independencia de que sea siempre una técnica discutible intentar resolver problemas estructurales en clave coyuntural, lo cierto es que con la pretensión de blindar las competencias, se pueden generar nuevos problemas. Por un lado porque esa pretensión va unida a la ampliación de ámbitos competenciales. En segundo lugar porque esa ampliación puede generar una desigualdad competencial importante entre las Comunidades Autónomas. En tercer lugar porque esa ampliación se realiza mediante el uso de procedimientos que presentan problemas de constitucionalidad. En cuarto lugar porque se hace con la pretensión de vincular al Estado no sólo respecto de las competencias autonómicas sino del ejercicio de las propias competencias

estatales. En quinto lugar porque se basa no sólo en la ampliación de ámbitos materiales sino en la definición estatutaria de la naturaleza de esas competencias y de su extensión respecto de las competencias estatales, con una formulación que resulta contradictoria en sus actuales términos y que conduce también a una ampliación de las competencias autonómicas contradictoria con el marco constitucional.

4.-Valoración constitucional de las técnicas utilizadas.

4.1-La técnica de incorporación de perfiles competenciales a los Estatutos.

Considerada en términos formales, la técnica de incorporación de submaterias o perfiles competenciales al Estatuto de Autonomía no plantea en sí misma problemas de constitucionalidad. En efecto, el artículo 149.3 CE permite que las Comunidades Autónomas puedan asumir en sus Estatutos todas aquellas competencias que la Constitución no atribuya expresamente al Estado. Como quiera que el desarrollo del Estado Autónomico nos ha permitido contar ya con una pormenorizada relación de facultades (perfiles competenciales o submaterias) que se integran dentro de las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos, no debe existir inconveniente, desde el punto de vista formal, para que esas facultades se incluyan también expresamente en los textos estatutarios. Cuestión distinta, naturalmente, es la del contenido de los preceptos estatutarios en los que se incorporan submaterias o perfiles competenciales. Que la técnica sea formalmente constitucional no garantiza que lo sea desde el punto de vista material, ya que si las submaterias o perfiles competenciales recaen sobre competencias estatales se está lesionando el artículo 149.3 CE, puesto que este precepto no permite a las Comunidades Autónomas asumir en sus Estatutos las competencias que la Constitución atribuye al Estado. Pero esto lo veremos en el apartado siguiente.

Ahora bien, más allá de las puras extralimitaciones competenciales, los problemas se plantean porque muchos de esos perfiles competenciales no son, en realidad, competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas, sino que consisten en facultades que pueden ser necesarias para el ejercicio de competencias estatales o no serlo en función de las circunstancias (básicamente económicas) que existan en cada momento. Al incorporarlas a los Estatutos les dotamos de una rigidez que imposibilitará el ejercicio de esas competencias, incluso en las ocasiones en que tal ejercicio sea razonable. Se consolida así un modelo que impide la flexibilidad en el ejercicio competencial en aquellos ámbitos en los que tendría que haber flexibilidad. Sería preferible que este tipo de actuaciones estatales pudiera ser objeto de negociación política bien en las conferencias sectoriales bien en el futuro Senado reformado, antes que impedirlos de plano mediante la consolidación de perfiles competenciales rígidos en los Estatutos.

La objeción que planteo es que la pretensión de resolver problemas estructurales en clave coyuntural, esto es, como reacción a experiencias negativas de un determinado periodo, puede generar más problemas estructurales sin resolver los coyunturales. Sin resolver los coyunturales porque nada nos asegura que ante una actuación estatal claramente contraria al bloque de constitucionalidad el Tribunal Constitucional va a reaccionar de una manera eficaz en un plazo razonable (que, en este tipo de situaciones no debería ser superior a seis meses). Ante esa incertidumbre, de poco valen las garantías estatutarias, porque al final las medidas estatales terminan consolidándose al menos durante el periodo en que el Tribunal Constitucional tarda en tomar su decisión (que puede ser superior a diez años), con lo que el daño ya no es reparable. Todo ello partiendo de la base de que el Tribunal Constitucional va a realizar una interpretación favorable a la Comunidad Autónoma, lo que no está tan claro pese a la consolidación de perfiles competenciales en los Estatutos.

4.2-La ampliación de las competencias autonómicas.

Como indicaba anteriormente, si bien la técnica de incorporación de perfiles competenciales o submaterias no plantea problemas formales de constitucionalidad, sí puede plantear problemas materiales en el supuesto de que esas submaterias se correspondan, en realidad, con competencias estatales. Naturalmente, la única manera de analizar esta cuestión es la de tener en cuenta la jurisprudencia constitucional, por cuanto que la lógica del argumento inicial que lleva a la utilización de esta técnica así lo exige. Se pretende utilizar la vía del 149.3 CE para incorporar submaterias porque el desarrollo del Estado autonómico permite tener una visión más completa de la distribución competencial sobre la base de la jurisprudencia constitucional. La jurisprudencia constitucional es, por tanto, el recurso necesario para legitimar la viabilidad de una opción que, de otro modo, resultaría discutible.

Ahora bien, lo que no me parece tan claro es que se pueda utilizar la jurisprudencia constitucional a beneficio de inventario, esto es, sólo para legitimar lo que favorece a la CA. Si utilizamos la jurisprudencia constitucional para legitimar lo que incorporamos al Estatuto, tendremos que aceptarla también para evitar incluir en el Estatuto perfiles competenciales que el TC ha declarado que corresponden constitucionalmente al Estado. Podemos estar más o menos de acuerdo con las decisiones del Tribunal Constitucional, pero debemos respetarlas en lo que nos favorece y en lo que nos perjudica.

No resulta aceptable tampoco la idea de que el TC tendría un nuevo parámetro a partir de la incorporación de submaterias al Estatuto, ya que se modificaría el bloque de constitucionalidad. Por el contrario, el bloque de constitucionalidad no se puede modificar cuando el TC ha establecido ya claramente que la competencia es del Estado. Esta situación sólo podrá darse en el caso de que, pudiendo haber asumido previamente la competencia la CA en su Estatuto no lo haya hecho. No así en los supuestos en los que el TC haya declarado que le corresponde al Estado la competencia.

Lo cierto es que una visión general del proyecto (que es la que se pretende realizar aquí) nos introduce ya dudas sobre muchos ámbitos en relación con las competencias que se incorporan al Estatuto. La ampliación de competencias es masiva, injustificada (lo que no quiere decir que no sea susceptible de justificación en determinados casos) y claramente contraria a la Constitución por lo que se refiere a muchas de las técnicas que se utilizan y al resultado a que conducen.

Entre esas técnicas inadecuadas desde el punto de vista constitucional hay que mencionar:

- La incorporación de submaterias o perfiles competenciales que, de acuerdo con la Constitución, corresponden al Estado.

- La reordenación de las categorías competenciales con la definición como competencias exclusivas de competencias que no son tales (en el sentido de excluir la intervención del Estado) con lo que se pretende ampliar el alcance de la competencia autonómica.

- La pretensión de ocupar todo el espacio normativo en la aplicación del Derecho europeo, lesionando el principio de autonomía institucional en las competencias compartidas.

- La pretensión de situarse por encima del sistema de garantías constitucionales y de imponer al Estado incondicionalmente el alcance de la delimitación de lo básico.

- El intento de incorporar al ámbito de las competencias ejecutivas los reglamentos ejecutivos contradiciendo la concepción material de las competencias legislativas estatales establecida por el Tribunal Constitucional.

-La pretensión de que se transfieran masivamente a la CA las competencias ejecutivas del Estado.

-La incorporación al Estatuto de competencias que no son estatutarias sino recibidas mediante el artículo 150.2 CE.

-La pretensión de vincular al Estado en el ejercicio de sus competencias propias para los supuestos, ciertamente ya reducidos, en los que al Estado le quedan competencias, de acuerdo con el Proyecto.

-La incorporación al cuerpo del Estatuto de leyes orgánicas de transferencia del artículo 150.2 CE.

4.3-La reordenación de las categorías competenciales.

La reordenación de las categorías competenciales no es aséptica sino que conduce, por sí misma, a una ampliación de las facultades autonómicas alejada del marco constitucional y a una pretensión de limitar las competencias estatales que no tiene ajuste posible dentro de la Constitución. En algunos aspectos, la Comunidad Autónoma pretende situarse como juez y parte eludiendo los mecanismos de garantía jurisdiccional de la autonomía.

Una primera cuestión problemática es la pretensión de recalificar las competencias como exclusivas utilizando un concepto estricto de exclusividad. Como es sabido, en los Estatutos de Autonomía se utilizó un concepto amplio de exclusividad que no se corresponde con la interpretación habitual de ese término. Esta forma de proceder tenía, sin embargo, un sustento constitucional, ya que el artículo 149.1 CE utiliza ese mismo concepto al decir que <<El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias...>> e incorporar seguidamente un listado de competencia que no siempre son exclusivas. Los Estatutos utilizaron la misma técnica con una finalidad muy concreta: eludir el riesgo de una interpretación de la cláusula de prevalencia del artículo 149.3 CE que pudiera resultar lesiva de sus competencias, ya que esta

cláusula determina que las normas del Estado prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas <<en todo lo que no esté atribuido a la competencia exclusiva de éstas>>.

Bien es cierto que la cláusula de prevalencia ha resultado inoperante en la práctica. Esa inoperancia era previsible si tenemos en cuenta que nuestro sistema, basado en la titularidad de competencias garantizada constitucionalmente por el Tribunal Constitucional, no permite la aplicación preferente sobre la base de la exclusividad sino de la titularidad de la competencia. Por ese motivo, el único ámbito en el que la prevalencia puede resultar operativa es el de las competencias concurrentes, de carácter absolutamente residual y en el que no es previsible que se produzcan conflictos que requieran de la aplicación de esta cláusula (por ejemplo, en temas tales como la promoción de la cultura). Esa inoperancia de la cláusula ha sido sancionada por el Tribunal Constitucional que ha establecido claramente la imposibilidad de inaplicar leyes autonómicas en virtud de la regla de prevalencia (STC 163/1995, de 8 de noviembre). Desde el punto de vista del Estado, la situación ha resultado sostenible por cuanto que la preferencia aplicativa de sus normas ha sido posible en la práctica mediante el recurso al artículo 161.2 CE. En efecto, cuando el Estado ha recurrido a este precepto constitucional ha provocado la suspensión de la vigencia de las normas autonómicas impugnadas, con lo cual el eventual conflicto normativo se ha evitado inicialmente y, en su caso, se ha aplicado la norma estatal con la que ese conflicto se iba a producir. Así, el Estado no ha necesitado de aplicación alguna de la regla de prevalencia del artículo 149.3 CE por cuanto que el artículo 161.2 CE le ha permitido conseguir el mismo resultado de manera más eficaz, al provocar la suspensión inicial de la vigencia de la norma, sometida al control del Tribunal Constitucional para levantar o ratificar esa suspensión.

Ahora bien, definir la exclusividad sobre la base un criterio estricto y no del criterio amplio que la propia Constitución utiliza para catalogar las competencias estatales, no va a suponer una mejora sobre la situación existente y sí puede generar un riesgo potencial respecto de la regla de

prevalencia si la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cambia y establece un criterio distinto. Desde luego, si hubiera que establecer un criterio más racional en la distribución de competencias, ese sería el de una exclusividad entendida en sentido estricto como la que propugna el proyecto. Pero, a mi juicio, habría que comenzar por establecer ese criterio en la propia Constitución respecto de las competencias estatales y por reformar o suprimir directamente la regla de prevalencia del artículo 149.3 CE que, hasta ahora, se ha manifestado como un principio claramente inoperante a tenor de las características del sistema constitucional de distribución de competencias.

Por otro lado, si bien parece aceptable constitucionalmente (otra cosa es que sea coherente con el concepto de exclusividad estricto del que se parte) que incluso los perfiles competenciales o submaterias dentro de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución puedan ser definidas como exclusivas en sentido amplio (ya que también las competencias de normación básica son definidas como exclusivas en sentido amplio por el artículo 149.1 CE) otra cosa habría que decir de la pretensión de que esa exclusividad cierre el paso a la intervención estatal en la materia. Esto es lo que intenta hacer el artículo 1.2 del Proyecto cuando establece que <<en el ámbito de sus competencias exclusivas corresponde a la Generalidad de forma íntegra y excluyente la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva>>. Desde luego no creo que el Estatuto pueda legítimamente decir que en un ámbito en el que al Estado le corresponden las bases de acuerdo con la Constitución, el Estado no podrá dictar esas bases porque el Estatuto haya calificado como exclusivo ese perfil competencial (que, en sentido estricto no lo es). Esa previsión (que podría considerarse inconstitucional por tratarse claramente de una disposición interpretativa) resultaría además inoperante, porque al final el Tribunal Constitucional interpretará el concepto de exclusividad de los Estatutos como lo ha hecho siempre, de acuerdo con las previsiones constitucionales, legitimando cualquier intervención estatal que se mueva dentro del marco de esas previsiones.

Desde otra perspectiva hay que señalar que las categorías competenciales que se utilizan resultan contradictorias. Cuando se establecen en el articulado los ámbitos de competencia exclusiva, se utiliza la fórmula <<competencia exclusiva, que incluye en todo caso>> o <<comprende en todo caso>>, a la que sigue una enumeración de submaterias o perfiles competenciales que no siempre tienen la condición de exclusivas (al tratarse de meras funciones ejecutivas) tal como han sido definidas previamente. Se utilizan así, en realidad, dos conceptos de exclusividad (el amplio y el estricto) que son contradictorios entre sí.

Tampoco parece muy razonable que, partiendo de un concepto estricto de exclusividad, se establezca la categoría de competencia exclusiva como residual dentro del Estatuto, como hace el artículo 1.1 cuando indica que <<Las competencias atribuidas a la Generalidad por el presente Estatuto tienen el carácter de exclusivas, salvo los casos en que se indique de otro modo en el propio Estatuto>>.

En cuanto a las competencias compartidas, la previsión de la disposición transitoria n tampoco resulta aceptable. De acuerdo con ese precepto, <<En relación a las competencias compartidas, mientras el Estado no dicte la legislación básica en forma de principios, objetivos o estándares mínimos, la Generalidad los deducirá de la normativa básica vigente>>. Es evidente que esta norma no se limita a reiterar la posibilidad ofrecida por el TC a las CCAA de deducir las bases de la legislación estatal vigente. Por el contrario, de lo que se trata aquí es de <<deducirlas de la normativa básica vigente>>, esto es, de extraer de la normativa que el Estado ha declarado básica sólo los principios o estándares mínimos, rechazando todo lo que exceda, a juicio de la Comunidad Autónoma, ese mínimo. De ese modo, la CA se sitúa como juez y parte sin necesidad de recurrir ante el Tribunal Constitucional cuando considere que el Estado ha lesionado su competencia. Esta previsión es totalmente inaceptable desde el punto de vista constitucional.

Lo mismo cabe decir respecto de las relaciones con el Derecho europeo. En el artículo 2.2, relativo a las competencias compartidas se afirma que <<Corresponde a la Generalidad el desarrollo, la aplicación y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecten al ámbito de sus competencias exclusivas (debe decir compartidas), en los términos que establece el Título VII. A tales efectos, las leyes marco europeas se consideran equivalentes a las leyes básicas>>. Esta previsión es contraria al principio de autonomía institucional, reconocido por el Tribunal Constitucional, por cuanto que el desarrollo, la aplicación y la ejecución de la normativa europea en el ámbito interno corresponderá a quien tenga la competencia, lo que implica que cuando las competencias son compartidas, no sea posible, por definición, atribuírsela sólo a uno de los entes que la comparten.

La pretensión de equiparar las leyes básicas internas a las futuras leyes marco europeas conduciría a suprimir directamente la competencia estatal en estos ámbitos, ya que en esos casos la Comunidad Autónoma desarrollaría directamente la normativa europea sin que el Estado pudiera intervenir. En el mismo sentido e igual de problemático resulta, aunque se sitúe fuera del Título V, el artículo 4 del Título VII, en virtud del cual cuando al Estado le corresponda dictar las bases para el desarrollo del Derecho europeo, la Generalidad podrá adoptar directamente la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas. De ese modo, se suprimiría la competencia constitucional del Estado. En estos preceptos se lesiona claramente el principio de autonomía institucional.

Si analizamos las competencias ejecutivas, también encontramos problemas en lo que a la definición del alcance de la competencia se refiere, por cuanto que el artículo 3 realiza una caracterización de las competencias ejecutivas que puede resultar contradictoria con la jurisprudencia constitucional cuando se afirma que <<En las materias en que el Estatuto atribuye a la Generalidad la función ejecutiva, corresponde a ésta la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de reglamentos de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado dictada para establecer la ordenación general de la

materia...>>. En efecto, como es sabido, el Tribunal Constitucional ha entendido la competencia de legislación que la Constitución atribuye al Estado en sentido material, lo que incluye a los reglamentos ejecutivos (esto es, los reglamentos de desarrollo) dentro de la esfera de la competencia legislativa estatal. Desde esa perspectiva, podría decirse que se establece una competencia más extensa de la que le puede corresponder constitucionalmente a la Comunidad Autónoma.

4.4-La incorporación de mandatos para el Estado.

La incorporación de mandatos para el Estado es otra de las deficiencias en las que incurre el proyecto. Ciertamente se puede argumentar que esos mandatos no son vinculantes. Pero, si no son vinculantes, ¿Qué sentido tiene incorporarlos al Estatuto? También se utiliza como criterio de legitimación el hecho de que ya existen este tipo de mandatos en los Estatutos vigentes. Se trata de otro argumento que carece de consistencia por cuanto que si bien es cierto que existen, también lo es que no tienen ninguna funcionalidad.

Por otra parte, no puede desconocerse que algunos de estos nuevos mandatos son muy precisos y establecen obligaciones que están relacionadas con actuaciones de la Comisión Bilateral Estado-Generalidad (por ejemplo, en el artículo 22.2.1 o en el 23.6.1) introduciendo trámites procedimentales a las actuaciones del Estado en el ejercicio de sus competencias que resultan inaceptables desde el punto de vista constitucional (otra cosa es que el Estado al regular sus propios procedimientos quiera establecer esos trámites).

La pretensión de vincular al Estado en sus propios procedimientos llega a extremos que realmente no son comprensibles y para cuyo recto enjuiciamiento habría que plantear a sus promotores que se plantearan un precepto similar en la normativa estatal. Así ocurre, por ejemplo, con el artículo 3ter, de acuerdo con el cual, <<1. La Generalidad debe ser informada con carácter preceptivo de la elaboración de los proyectos normativos del Estado. A la vez, a través del Consejo Consultivo, debe emitir un dictamen no vinculante sobre la

estatutariedad del proyecto normativo. 2. La Comisión Bilateral Estado - Generalidad debe resolver por la vía del acuerdo los conflictos de competencias e interpretativos>>. No creo que nadie pudiera imaginarse que el Estado pudiera imponer este tipo de obligaciones insertando un dictamen preceptivo (aunque no sea vinculante) del Consejo de Estado en todos los proyectos normativos de la Generalidad.

Tampoco parece aceptable la revitalización de la <<Administración única>> en el artículo 3 bis, con la pretensión de que el Estado transfiera todas sus funciones ejecutivas: <<La Administración de la Generalidad asume la condición de administración ordinaria en el territorio de Cataluña. A tal efecto, le son transferidas todas las funciones ejecutivas que el Estado desarrolla por medio de sus órganos territoriales situados en Cataluña>>. Hay que tener en cuenta que el artículo 3.2 reconoce, por el contrario, la existencia de supuestos de reserva al Estado de las facultades de ejecución (<<Corresponde a la Generalidad la competencia para ejecutar la legislación del Estado, excepto los supuestos en que esté expresamente reservada por la Constitución.>>) por lo que no se entiende muy bien como, tras ese reconocimiento se pretende que el Estado ceda obligatoriamente todas las competencias ejecutivas que la Constitución le reconoce. Da la impresión de que las facultades que la Constitución asigna expresamente al Estado, sin embargo, por virtud del artículo 150.2 CE (que, por cierto, tiene sus propios límites constitucionales) no forman parte de la esfera responsabilidad del Estado (y subrayo <<responsabilidad>>, porque se trata de que es el Estado el que debe ejercerlas) sino que la Constitución se las atribuye de manera provisional hasta tanto las Comunidades Autónomas decidan ejercerlas.

Un caso particular, por su trascendencia, lo constituye la pretensión de incorporar al texto del Estatuto leyes orgánicas de transferencia, mediante una disposición adicional. Si finalmente se optara por una tramitación en paralelo de la reforma estatutaria y la ley orgánica de transferencias no creo que se pudiera objetar nada desde el punto de vista constitucional. La incorporación de estas Leyes a los Estatutos plantea diversos problemas, entre ellos los derivados de

la tramitación específica a que se someten los Estatutos de Autonomía. No se trata sólo del referéndum previsto para algunos de ellos, que de por sí introduce una diferencia esencial. Es también el procedimiento específico de reforma que sigue una tramitación parlamentaria diferenciada, con restricción de las facultades del legislador estatal.

Hay que tener en cuenta, en la actualidad, las previsiones establecidas para el Congreso y el Senado a través de las resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993 y de la Presidencia del Senado de 30 de septiembre de 1993, relativas ambas al procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los estatutos de autonomía. En virtud este procedimiento, se restringen las facultades del legislador estatal hasta el punto de que el parlamento autonómico puede retirar la propuesta de reforma en cualquier momento de su tramitación. El hecho de que este procedimiento haya sido desarrollado por medio de resoluciones de la Presidencia no le quita ningún valor respecto de la función que pueda cumplir ante un hipotético control de constitucionalidad. Puesto que esas limitaciones al legislador estatal están hoy plenamente vigentes en nuestro ordenamiento jurídico, deben regir plenamente: para que el legislador estatal se someta a ellas y para que si no se sometiera pudieran servir de parámetro de constitucionalidad respecto de un posible incumplimiento. Por lo mismo, también deben ser tenidas en cuenta para valorar la aplicación de este procedimiento a otro tipo de leyes que tienen una lógica diferente en nuestro sistema constitucional como son las leyes de transferencia del artículo 150.2 CE.

Por lo demás, tampoco parece razonable que, para evitar los problemas que pudiera plantear, desde la perspectiva de su inconstitucionalidad, la incorporación de leyes orgánicas de transferencia al Estatuto, se eliminen las restricciones al legislador estatal y se unifique el procedimiento de reforma de los Estatutos con el de aprobación de este tipo de leyes. De seguir esa vía crearíamos un problema mayor y limitaríamos de manera considerable las facultades de las Comunidades Autónomas en el proceso de reforma

estatutaria. Por todos esos motivos y otros que podrían invocarse me parece que lo más acertado es la tramitación paralela de las leyes orgánicas de transferencia y las reformas estatutarias.

5.-Recapitulación conclusiva.

En esta reflexión se ha partido de la base de que la reforma de los Estatutos, tras más de veinticinco años de vigencia de la Constitución y teniendo en cuenta las transformaciones que se han generado en nuestro sistema constitucional por el doble proceso de integración en Europa y de construcción del Estado Autonómico, es un proceso legítimo y necesario. Lo ideal sería, sin embargo, que ese proceso comenzara por una reforma constitucional amplia que hiciera posible incorporar a la Constitución las condiciones institucionales, competenciales, financieras y técnico-jurídicas necesarias para la articulación de los niveles europeo y autonómico. Hay que tener en cuenta que ni el Estado autonómico ni la Unión Europea figuran en la Constitución, de manera que la Constitución no puede cumplir una función esencial como es la de servir de instrumento de articulación de las diversas estructuras ordinamentales capaces de producir normas jurídicas directamente vinculantes en el territorio estatal. Esta incapacidad actual de una Constitución que contiene ya sólo una parte muy limitada del derecho constitucional vigente en España (una parte de ese derecho, con o sin Constitución europea, está en la Unión Europea y otra parte en cada una de las Comunidades Autónomas y en ambos casos se ha generado mediante procesos que tienen su origen en la propia Constitución mediante remisiones) sólo puede ser fuente de problemas futuros, jurídicos, competenciales, financieros e institucionales.

En tanto no se produzca esa reforma constitucional, habrá que seguir avanzando en la actualización de nuestro sistema jurídico mediante las reformas estatutarias. Ahora bien, el amplio alcance constitucional de las reformas estatutarias que se están proponiendo está generando un sentimiento generalizado de que estamos ante un nuevo proceso o momento constituyente. Se trata, sin embargo, de un proceso que se está generando como sucedáneo

de la reforma constitucional. No puede negarse que corresponde a las Comunidades Autónomas un ámbito de autonomía constitucional propia. Ahora bien, esa autonomía constitucional debe ejercerse con respeto al marco constitucional y con la prudencia necesaria para que las piezas que se muevan desde cada Comunidad Autónoma no perjudiquen el funcionamiento del Estado Autonómico.

La sensación que puede experimentar cualquier jurista ante algunas de las propuestas que se realizan es la de que estamos viviendo una de esas oscilaciones pendulares, tan peligrosas para todo sistema constitucional, en la que la reacción frente a un anterior avance centralizador indebido (por contrario al orden constitucional) no se manifiesta mediante la pretensión de volver al equilibrio constitucional sino de generar un nuevo avance descentralizador, algunos de cuyos perfiles pueden resultar también contrarios al orden constitucional.

La solución al problema de fondo: la desconstitucionalización del Estado autonómico y la imposibilidad de abordar, mediante la reforma constitucional, una ordenación más racional de la que tenemos actualmente, que sirva, entre otras cosas, para garantizar de manera más adecuada los ámbitos de autonomía, se intenta resolver con la fórmula de una reforma estatutaria que pretende <<blindar>> las competencias autonómicas. El conjunto de técnicas que se ponen al servicio de esa finalidad incluye una redefinición de las competencias en el Estatuto que, sorprendentemente, va unida a una ampliación considerable de las competencias autonómicas. Sorprendentemente porque una cosa es blindar las competencias que ya se tienen y otra aprovechar el blindaje para ampliarlas casi ilimitadamente. Se trata de dos operaciones obviamente distintas y cuya puesta en práctica conjunta no aparece suficientemente justificada. La percepción que se tiene al leer la reforma es que se ha pretendido blindar las competencias sobre la base de <<maniatar>> al Estado y de reducir al máximo el número de competencias estatales. Si esto es así, una técnica que en principio parecía aséptica y legítima (con algunos problemas puntuales) como es la de incorporar

submaterias o perfiles competenciales al Estatuto puede resultar convirtiéndose en un grave problema para el funcionamiento del Estado (no ya del Estado autonómico, sino del Estado *tout court*).

En todo caso, la pormenorización de submaterias o perfiles competenciales destinada a *blindar* las competencias propias frente al Estado introduce una rigidez en el sistema competencial que no va a servir, a mi juicio, a ese objetivo de blindar, pero sí puede dificultar las previsibles necesidades de adaptación futura. Por otra parte, en el plano de las relaciones entre ordenamientos, la desigualdad competencial puede generar muchas disfunciones, que pueden afectar seriamente a la seguridad jurídica y dificultar enormemente la articulación de políticas estatales y autonómicas en el orden interno y en el europeo. Asegurar una igualdad básica es una necesidad estructural del Estado Autonómico. Son muchos los problemas que puede plantear la desigualdad competencial entre Comunidades Autónomas. La perspectiva de una diversidad competencial multiplicada varias veces por 15 o por 17 (porque las diferencias competenciales no van a ser homogéneas entre las distintas Comunidades Autónomas) no es precisamente la mejor para la racionalización del Estado Autonómico.

Considerada en términos formales, la técnica de incorporación de submaterias o perfiles competenciales al Estatuto de Autonomía no plantea en sí misma problemas de constitucionalidad. En efecto, el artículo 149.3 CE permite que las Comunidades Autónomas puedan asumir en sus Estatutos todas aquellas competencias que la Constitución no atribuya expresamente al Estado. Como quiera que el desarrollo del Estado Autonómico nos ha permitido contar ya con una pormenorizada relación de facultades (perfiles competenciales o submaterias) que se integran dentro de las competencias que las Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos, no debe existir inconveniente, desde el punto de vista formal, para que esas facultades se incluyan también expresamente en los textos estatutarios. Cuestión distinta, naturalmente, es la del contenido de los preceptos estatutarios en los que se incorporan submaterias o perfiles competenciales. Que la técnica sea

formalmente constitucional no garantiza que lo sea desde el punto de vista material, ya que si las submaterias o perfiles competenciales recaen sobre competencias estatales se está lesionando el artículo 149.3 CE, puesto que este precepto no permite a las Comunidades Autónomas asumir en sus Estatutos las competencias que la Constitución atribuye al Estado.

Una valoración provisional de un texto provisional es siempre arriesgada. Ahora bien, no es posible desconocer que en su formulación actual, el proyecto de reforma arroja muchas sombras desde muy diversos puntos de vista, incluido el de su conformidad con el parámetro constitucional. La ampliación de competencias sin base constitucional, la reordenación de categorías competenciales con criterios contradictorios en su formulación interna y contrarios a la Constitución, la desconexión entre los ámbitos competenciales y las perspectivas financieras que son también objeto de reforma, son algunas de las cuestiones que ponen en duda la viabilidad de esta reforma en lo que al ámbito interno de la Comunidad Autónoma se refiere. Junto a lo anterior no puede dejar de destacarse que algunas de las técnicas que se utilizan pueden comprometer seriamente el funcionamiento del Estado autonómico. La limitación de las competencias y facultades estatales realizadas en sede estatutaria, la posible introducción de diferencias importantes entre CCAA, son aspectos que pueden generar una dificultad importante de articulación del nivel estatal y el autonómico en el futuro.

Una visión general del proyecto (que es la que se pretende realizar aquí) nos introduce ya dudas sobre muchos ámbitos en relación con las competencias que se incorporan al Estatuto. La ampliación de competencias es masiva, injustificada (lo que no quiere decir que no sea susceptible de justificación en determinados casos) y claramente contraria a la Constitución por lo que se refiere a muchas de las técnicas que se utilizan y al resultado a que conducen.

Entre esas técnicas inadecuadas desde el punto de vista constitucional hay que mencionar:

-La incorporación de submaterias o perfiles competenciales que, de acuerdo con la Constitución, corresponden al Estado.

-La reordenación de las categorías competenciales con la definición como competencias exclusivas de competencias que no son tales (en el sentido de excluir la intervención del Estado) con lo que se pretende ampliar el alcance de la competencia autonómica.

-La pretensión de ocupar todo el espacio normativo en la aplicación del Derecho europeo, lesionando el principio de autonomía institucional en las competencias compartidas.

-La pretensión de situarse por encima del sistema de garantías constitucionales y de imponer al Estado incondicionalmente el alcance de la delimitación de lo básico.

-El intento de incorporar al ámbito de las competencias ejecutivas los reglamentos ejecutivos contradiciendo la concepción material de las competencias legislativas estatales establecida por el Tribunal Constitucional.

-La pretensión de que se transfieran masivamente a la CA las competencias ejecutivas del Estado.

-La incorporación al Estatuto de competencias que no son estatutarias sino recibidas mediante el artículo 150.2 CE.

-La pretensión de vincular al Estado en el ejercicio de sus competencias propias para los supuestos, ciertamente ya reducidos, en los que al Estado le quedan competencias, de acuerdo con el Proyecto.

-La incorporación al cuerpo del Estatuto de leyes orgánicas de transferencia del artículo 150.2 CE.

Muchas de las objeciones que se han realizado en este trabajo pueden ser objeto, no obstante, de reformulación que sitúe a la reforma en un contexto congruente con nuestro marco constitucional y más acorde con la responsabilidad que las CCAA tienen en el Estado autonómico. Responsabilidad que es especialmente aplicable a Cataluña por su entidad en el conjunto del Estado y por cuanto que ha sido siempre una Comunidad generadora de estabilidad para el sistema político y con un sentido de Estado incuestionable.