

LA REFORMA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: ¿RUPTURA O CONSOLIDACIÓN DEL MODELO CONSTITUCIONAL DE 1978?

Comentario al artículo del profesor Pedro Cruz Villalón publicado en el número 2 de *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*¹

Eduard Roig Molés

Departamento de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. El desarrollo del modelo constitucional del Estado autonómico. – 2. El “segundo proceso autonómico”. La reforma estatutaria como síntoma y su discusión y aprobación como forma de integración política. 2.1. El Estatuto como fiebre: el procedimiento estatutario como manifestación de la práctica del Estado autonómico y sus problemas. 2.2. El Estatuto como terapia: el procedimiento estatutario como forma de integración política. a) *El proceso en el Parlamento autonómico: autonomía de decisión y expresión de demandas propias*. b) *El proceso en las Cortes Generales: integración de posiciones y constitucionalidad*. c) *El principio dispositivo en el Estado autonómico: función, carencias y eventual superación o complementación*. – 3. El “Segundo Estado de las Autonomías”. El contenido del Estatuto. Refuerzo del modelo competencial existente y apertura de un modelo participativo. 3.1. Las competencias de la Generalidad: ¿redistribución o garantía? 3.2. La participación de la Generalidad en las instituciones estatales. 3.3. La financiación de la Generalidad: principios estatutarios y despliegue legislativo. 3.4. Los elementos de integración política: nación y derechos. a) *El reconocimiento de Cataluña como nación*. b) *Los derechos de los ciudadanos*. 3.5. Generalización y asimetría. La “exacerbación de los caracteres del Estado de las Autonomías”. 3.6. La adecuación funcional del Estatuto para el “reajuste” del Estado de las Autonomías: función constitucional del Estatuto entre Constitución y actuación ordinaria de los poderes del Estado. – 4. La “Primera Constitución federal”. Los mecanismos generales de articulación del Estado autonómico. – *Resum-Abstract*.

1. El presente trabajo debe buena parte de sus ideas a las discusiones mantenidas en torno al proceso de reformas estatutarias con los profesores Eliseo Aja, Enoch Albertí, Francisco Caamaño, José Luis Rodríguez Álvarez, Joan Vintró y José Miguel Vidal. A este último y al profesor Carles Viver debo además agradecer una primera lectura y comentario crítico de este trabajo.

1. El desarrollo del modelo constitucional del Estado autonómico

En el anterior número de esta *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, el Profesor Pedro Cruz planteaba la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, entonces en proceso de discusión parlamentaria, como el momento inicial de una transformación en la concepción constitucional del Estado autonómico, transformación que se caracterizaba por "una altísima fiebre reformista", y que llevaba a afirmar que la actual "estructura territorial del Estado (...) se encontraría camino de ser sustituida, más o menos nítidamente, por otra", no un simple reajuste del Estado de las Autonomías sino "otro Estado de las Autonomías". El propio autor manifestaba en este mismo trabajo que tal conclusión podía sin embargo alterarse en función del resultado final del Estatuto, aunque la misma se enmarcaba en un proceso más amplio en que encontraba expresión tanto en el proyecto de nuevo Estatuto Político del País Vasco, el conocido como Plan Ibarretxe, como en el debate en torno a una reforma constitucional planteado por el Gobierno español al Consejo de Estado.

La aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña permite dar respuesta a alguna de las cuestiones planteadas por el Profesor Cruz Villalón, a la vez que puede plantear algunas consideraciones a su planteamiento, tanto en función del propio texto finalmente adoptado como del proceso de su debate y de su contexto, formado por el rechazo del Plan Ibarretxe y por la discusión en torno a la reforma constitucional planteada por el Gobierno. Si parece general la asunción de la existencia de un nuevo momento de desarrollo del Estado autonómico, su contenido y su relación con el sistema hasta hoy vigente y con el propio modelo constitucional, si es que tal existe, son en cambio muy polémicos y objeto de muy diversas visiones.²

2. Junto a la planteada por el Profesor Cruz Villalón en el artículo objeto de comentario pueden destacarse recientemente ópticas alternativas en los trabajos de C. Viver Pi-Sunyer "En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídicococonstitucional" en el número 1 de esta misma *Revista*, los artículos reunidos en el núm. 31 (2005) de la *Revista Catalana de Dret Públic* y en especial el de E. Albertí "El blindatge de les competències i la reforma estatutària" o el trabajo de T. de La Quadra en el núm. 164 de la revista *Claves de razón práctica* "Después del referéndum de Cataluña". Vid. también las págs. finales del libro de S. Muñoz Machado *El problema de la vertebración del Estado en España*, Iustel, Madrid, 2006.

Frente a la idea de un nuevo modelo constitucional de organización territorial del Estado, que surgiría con el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña aprovechando la indefinición de nuestra Constitución en este aspecto, puede observarse el actual proceso como el desarrollo de nuestro vigente modelo desde sus propios presupuestos constitucionales, potenciando los aspectos hasta ahora más débiles del mismo (como se verá, esencialmente los mecanismos de garantía de las competencias autonómicas y las formas de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones estatales) y, por tanto, presentándose no como una reforma del modelo sino como su adecuado y natural desarrollo, como “un reajuste más” de nuestro sistema en las palabras utilizadas por el propio profesor Cruz.

Tal enfoque desde luego se fundamenta en una discrepancia fundamental de partida con el trabajo del profesor Cruz Villalón, referida no tanto a la comprensión del texto del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña como a la existencia y vigencia real de un modelo constitucional que no sólo permitiría un auténtico y material examen de constitucionalidad del Estatuto por parte del Tribunal Constitucional sino que, a los efectos de nuestro interés, ha permitido también que la discusión del Estatuto de Autonomía de Cataluña (y del resto de propuestas estatutarias y de la propia reforma constitucional hoy en discusión) pueda realizarse también como una discusión sobre su adecuación al modelo constitucional vigente y sus principios y valores.

Las páginas siguientes pretenden, pues, reconsiderar los elementos de debate que aporta el Profesor Cruz en su trabajo desde las novedades del texto definitivo del Estatuto y desde la asunción de la existencia de un modelo constitucional de Estado autonómico, fundamentado esencialmente en la existencia de un núcleo competencial estatal definido en la Constitución e indisponible para los Estatutos, así como de algunos elementos constitucionales de garantía de los principios de unidad, autonomía y solidaridad recogidos en el artículo 2 de la Constitución, que fijan desde luego límites muy efectivos a la virtualidad “constituyente” de los Estatutos de Autonomía.³

3. Modelo constitucional construido a partir del despliegue de los conceptos de unidad y autonomía en la propia Constitución: en los principios constitucionales de igualdad de los ciudadanos y de las comunidades autónomas, de unidad de mercado y de homogeneidad

Desde esa comprensión, y como pretende argumentarse en estas páginas, el nuevo Estatuto de Autonomía, el resto de proyectos actualmente en discusión, la propia propuesta de reforma constitucional y, en general, las novedades recientes en materia de organización territorial⁴ permiten concebir el proceso actual no como de "sustitución" del modelo constitucional vigente sino como de evolución o desarrollo del mismo, "reajuste" asumible, y contrastable por lo tanto, desde los parámetros constitucionales, y centrado en la búsqueda de elementos de garantía de las competencias autonómicas y en el surgimiento de elementos participativos; un proceso que destaca la potencialidad integradora de la figura del Estatuto de Autonomía y su procedimiento de elaboración y reforma, como forma de expresión de demandas políticas, de contraste de las mismas y de asunción de una posición que contemple y asuma todos los intereses en juego.

En este sentido, el denominado por el profesor Cruz "nuevo proceso autonómico", es, frente a lo que él defiende, continuación y expresión de lo sí previsto en la Constitución, con novedades importantes por los sujetos participantes ahora en el proceso (las instituciones autonómicas) y por su carácter natural de respuesta a una situación previa de casi treinta años de práctica del Estado autonómico.⁵ Igualmente el, de nuevo en sus palabras, "Segundo Estado de las au-

institucional, en la reserva competencial del art. 149 CE y en la configuración también constitucional de los Estatutos de Autonomía. No puede pretender desde luego este trabajo una exposición completa de ese modelo, que en cambio puede encontrarse en los trabajos de E. Albertí sobre los principios de unidad y autonomía en E. Aja, E. Albertí, J. Tornos, T. Font, J. M. Perulles, *Sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, 1985 o en el *Manual de Dret Públic de Catalunya*, 2000, dirigido por él mismo, o desde un enfoque más valorativo en E. Aja, *El Estado autonómico*, 2ª ed., 2003.

4. No acostumbran a encontrar lugar en los trabajos que discuten el nuevo momento constitucional de nuestro Estado autonómico las referencias a procesos como el desarrollo de la participación autonómica en asuntos europeos, el proceso de institucionalización de la Conferencia de Presidentes o el desarrollo de los sistemas concertados de decisión presente, por ejemplo, en el reciente proyecto de ley de dependencia (BOCG, Congreso, Serie A, n. 84). Sin embargo sí se ha planteado repetidamente desde la discusión política la inserción de todos estos elementos en una línea común, como puede verse por ejemplo en las intervenciones del Presidente del Gobierno en el Debate sobre el Estado de las Autonomías desarrollado en el Senado en octubre de 2005 (DSS, Comisión General de las Comunidades Autónomas, núm. 1, de 7 de noviembre de 2005) o en el Debate sobre el Estado de la Nación de mayo de 2006 (DSCD, Pleno, n. 182, p. 9091 en especial).

5. A este respecto es paradigmática la exposición contenida en el trabajo conjunto de E. Aja y C. Viver "Valoración de 25 años de autonomía" en *REDC*, núm. 69, 2003 o el propio

tonomías” resultante puede entonces concebirse más bien como una nueva etapa de nuestro mismo Estado de las Autonomías interpretable no tanto como “exacerbación” de las características más diferenciales del mismo (desde la función constitucional de los Estatutos a la diferenciación entre Comunidades) sino como concreción de líneas claramente apuntadas en los años transcurridos en materias como la distribución competencial o la financiación; y sobre todo como asunción de nuevas necesidades de participación de las instituciones autonómicas en las decisiones del Estado y de formas más intensas de integración política de los ciudadanos, en la propia Comunidad Autónoma y en el modelo constitucional español. De modo que ese apunte de una necesaria “nueva Constitución Federal”, al que se refiere el profesor Cruz en su trabajo, puede buscarse, paradójicamente, no en el futuro, como necesidad abierta ineludiblemente por la reforma estatutaria y esencialmente como correctora de la misma, sino en el pasado, en el propio modelo constitucional; y en el presente, en su desarrollo en los nuevos Estatutos de Autonomía, sin perjuicio de su proyección también al futuro, en su práctica y en la eventual reforma constitucional hoy en discusión; y en cualquier caso como una necesidad no más perentoria hoy de lo que haya podido serlo en los últimos años; una necesidad derivada del propio modelo constitucional aún no culminado y no del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

2. El “segundo proceso autonómico”. La reforma estatutaria como síntoma y su discusión y aprobación como forma de integración política

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña es un producto del modelo constitucional de Estado autonómico y su práctica diaria desde 1978. Lo es, desde luego, en cuanto al procedimiento formal de su reforma, pero también en cuanto al contenido de la proposición, formulada expresamente como una respuesta a la práctica de funcionamiento del Estado autonómico.

2.1. El Estatuto como "fiebre": el procedimiento estatutario como manifestación de la práctica del Estado autonómico y sus problemas

El proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña no surge en el vacío. Muy por el contrario, el examen de los trabajos técnicos y parlamentarios previos a su aprobación muestra su carácter de respuesta a una serie de elementos de la práctica de nuestro modelo autonómico que, por otra parte, han sido objeto constante de consideración crítica por la doctrina (y, en el marco de sus posibilidades jurisdiccionales, incluso por el Tribunal Constitucional), y de constante reivindicación política en el marco de las relaciones institucionales en estos años: Reducción de la capacidad normativa autonómica a través del uso extensivo de los títulos horizontales del Estado o de la expansión de lo básico, asunción estatal de numerosas facultades de gestión a través del uso del territorio o del interés general como criterio competencial, notoria ausencia de las instituciones autonómicas en el proceso decisorio estatal y en el de la Unión Europea o dificultades de financiación; estos elementos son constantes en todo examen crítico de nuestro Estado autonómico,⁶ y son también constantemente expuestos como problemas o patologías del funcionamiento de nuestro modelo, ante las que en ocasiones incluso ha podido reaccionar el Tribunal Constitucional aunque, por su naturaleza, dificultan una respuesta jurisdiccional en buena parte de los casos.

Son estos problemas los que explican, al menos parcialmente, el surgimiento del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Y lo hacen en un contexto, el de finales del año 2003, caracterizado por el cierre de las vías alternativas de solución que, hasta ese momento, se habían planteado en nuestro sistema. Es todavía una tarea pendiente de la doctrina analizar hasta qué punto en torno al año 2000 se produce un bloqueo de buena parte de las líneas de debate y reformas concretas que desde 1980 venían dando salida en nuestro sistema a las demandas y reivindicaciones de las Comuni-

6. No es este desde luego el lugar de un repaso sistemático. A ese respecto puede acudir-se al citado artículo de E. Aja y C. Viver en la *Revista Española de Derecho Constitucional* o al estudio también citado de E. Aja *El Estado autonómico*. En el plano político un repaso de las intervenciones en los Debates del Estado de las Autonomías de 1994, 1997 o el propio 2005 (DSS, Comisiones, n. 2329, 230 y 231) son muy significativos, como lo es también la inexistencia del Debate en el resto de los años transcurridos desde 1994.

dades Autónomas. Un cierre en el doble sentido de falta de respuesta material a esas demandas y de falta de foros de discusión y debate en los que, por lo menos, dar expresión a las reivindicaciones.⁷ Un cierre que puede tener alguna consecuencia en materia de sentimiento de integración política en el modelo constitucional por una parte de la ciudadanía por lo menos, y al que puede también reconducirse parcialmente la necesidad de nuevos elementos para facilitar esa integración.

En este sentido, la propuesta de reforma del Estatuto se presenta de modo expreso como la respuesta, acertada o no, con el instrumento adecuado o no, pero realizada desde el propio sistema a lo que se consideran sus disfunciones, valoradas como tal no desde fuera de ese sistema constitucional sino desde sus propios parámetros constitucionales.⁸ El nuevo Estatuto canaliza así, desde el primer momento, una voluntad que se quiere reforma y no ruptura, y que no pretende superar un modelo constitucional sino aquello que se consideran sus deficiencias de funcionamiento y, en esa misma medida, reforzar el propio modelo.

No se quiere ahora defender que la respuesta del nuevo Estatuto sea conforme a la Constitución o acertada para la superación de esas deficiencias. Ni tampoco que el Estatuto sea el instrumento ade-

7. Algunos elementos de ese cierre son fácilmente objetivables en las reacciones de silencio a las demandas de cumplimiento de traspasos competenciales pendientes de acuerdo con los Estatutos de Autonomía, o a las "propuestas de mejora del autogobierno" presentadas por el Gobierno de la Generalidad al Gobierno del Estado en el año 2000; en la inexistencia ya citada del Debate del Estado de las Autonomías en el Senado desde 1997, en el cierre de los trabajos parlamentarios sobre reforma del Senado o en la posición también cerrada desde el año 2000 al avance en los procesos de participación autonómica en asuntos europeos en general o, en concreto, en los trabajos de la Convención para el Futuro de Europa. Un repaso de las *Valoraciones generales* incluidas en J. Tornos (Dir.) *Informe Comunidades Autónomas*, desde el año 2000 por lo menos (Barcelona, 2001-2005) ofrece una imagen de esta dinámica.

8. Desde luego, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña pretende expresamente, desde su nombre y procedimiento, ese encuadre en el marco constitucional del Estado de las Autonomías. Al margen ahora de los eventuales problemas de constitucionalidad, así se ha presentado formalmente (desde su tramitación parlamentaria en Cataluña hasta su discusión en las Cortes Generales) y políticamente (vid. paradigmáticamente las intervenciones de los representantes del Parlamento de Cataluña Sres. Mas, De Madre y Carod, en el DSCD, Pleno, núm. 125): Y en este sentido la diferencia con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco en la forma del conocido como "Plan Ibarretxe" es patente.

cuado para esa respuesta. A estos elementos se hará referencia más adelante. Por el momento interesa tan sólo destacar el carácter sintomático que asume la propuesta de reforma del Estatuto: síntoma, y en ese sentido fiebre, de una patología del sistema que no encuentra otra salida, en el presente momento político, que esa reforma del Estatuto de Autonomía, entendido ahora no tanto como elemento fundamental y "constituyente" del modelo autonómico general sino como elemento que permite orientar y limitar al legislador estatal de un modo más efectivo de lo que puede hacer el Tribunal Constitucional; y como elemento cuya iniciativa de reforma está a disposición de las instituciones de cada Comunidad y no necesita para formalizarse, como tal iniciativa, del concurso de la voluntad política del Estado.

2.2. El Estatuto como "terapia": el procedimiento estatutario como forma de integración política

Destaca el profesor Cruz Villalón, en el artículo objeto de este comentario, uno de los elementos de mayor interés del procedimiento de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña: el papel de las propias instituciones autonómicas, que asumen la iniciativa del procedimiento y un papel protagonista en el mismo.⁹ Por primera vez en nuestro sistema son las instituciones autonómicas, las de cada Comunidad autónomamente, las que fijan el ámbito de la discusión, las que determinan cuáles son sus demandas y pretensiones y fuerzan una respuesta formal a las mismas por parte de las Cortes Generales, puesto que, de nuevo en palabras del profesor Cruz "atender a lo que en el mismo [la propuesta de Estatuto] se dice es, por encima de todo, un deber democrático y, en definitiva, constitucional". El procedimiento de reforma del Estatuto se revela, y así lo quiso expresamente el constituyente, como un ámbito de expresión de la voluntad y las demandas de las instituciones autonómicas; de hecho, el único ámbito que en nuestro modelo constitucional permite esa expresión en el nivel estatal, aspecto al que deberemos volver en adelante.

9. Y muy particularmente el Parlamento y, por lo tanto el particular sistema de partidos de cada Comunidad, aspecto que destaca J. Víntró, "Cataluña" en J. Tornos (Dir.) *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Barcelona, 2006.

Esta dinámica de demanda autonómica y respuesta estatal, residuo fundamental en nuestro sistema del principio dispositivo, plantea numerosos elementos de interés, que explican en buena parte el sentido del texto definitivo del Estatuto pero que tienen también importancia intrínseca como procedimiento para conseguir el reconocimiento político de los ciudadanos en el modelo constitucional. A estos efectos es relevante distinguir entre el proceso en el parlamento autonómico y el proceso en las Cortes Generales, lo que permite finalmente plantearse el sentido y utilidad de este procedimiento:

a) *El proceso en el Parlamento autonómico: autonomía de decisión y expresión de demandas propias*

En este momento procesal la clave se sitúa en la libertad del Parlamento autonómico, de sus fuerzas y su dinámica política, para determinar sus demandas. La iniciativa de reforma juega así como válvula fundamental de expresión de esas demandas desde la exclusiva perspectiva institucional de la Comunidad; como forma también de dar salida a reivindicaciones que no encuentran otro foro de recepción y que deberán, necesariamente, obtener una respuesta de las Cortes Generales. La instrumentación de un doble momento, con doble sede, de propuesta y de decisión libera sin duda al momento de propuesta de algunos de sus constreñimientos y potencia sus elementos más autónomos, acentuando sus demandas en la perspectiva de una futura negociación política en la fase de decisión.

b) *El proceso en las Cortes Generales: integración de posiciones y constitucionalidad*

En cambio, en este segundo momento, la función de expresión de las demandas y discusión de las mismas se complementa con la de la adopción de la decisión de aprobación o no de la propuesta. Y en este momento la función de expresión de posiciones políticas se subordina a la necesaria reconducción al modelo constitucional. La constitucionalidad surge así naturalmente como elemento fundamental en cualquier proceso, no de discusión, sino de adopción de decisiones. Si en la fase autonómica la constitucionalidad aparece como un simple horizonte que puede quedar momentáneamente oscurecido por la importancia integradora de dar salida a todas las demandas y

posiciones políticas, en la fase de las Cortes Generales la decisión final debe respetar ese modelo constitucional al que nos referiremos, en cuanto a su contenido, en el próximo epígrafe.¹⁰

Pero la fase de las Cortes Generales no es una mera fase de "constitucionalización" de una propuesta autonómica. Lo es también de integración de la misma (recordemos, formulada unilateralmente desde las instituciones de la Comunidad) con las posiciones e intereses generales, las de las instituciones del Estado. Alcanzar ese acuerdo es una de las formas fundamentales de integración y de reconducción al consenso fundamental entre posiciones que pueden ser muy dispares en un inicio. Y precisamente la virtualidad del Estatuto está en operar esa reconducción.

Sin duda, el procedimiento de reforma estatutaria, por su propia configuración, potencia el conflicto con la posición formulada de modo unilateral por las instituciones autonómicas, en la medida en que su característica fundamental es esa unilateralidad inicial en la formulación de la propuesta, que políticamente además se define en términos de dinámica política en el nivel de la Comunidad Autónoma y no de las fuerzas estatales.¹¹ Pero ésa es precisamente su función y su utilidad en la que venimos insistiendo: operar como válvula de escape de las demandas que no encuentran salida a través de las fórmulas "ordinarias" de relación con el Estado.

Porque el propio procedimiento ofrece, después, las posibilidades de acuerdo y reconducción en la fase estatal. Y por eso la cons-

10. Naturalmente no se quiere aquí defender que el Parlamento autonómico debe actuar al margen de la Constitución en su propuesta; pero sí que la intensidad de vinculación jurídico-constitucional es diversa en el momento de la propuesta y el de la decisión. La eficacia integradora y deliberativa del procedimiento parlamentario sólo puede desplegarse plenamente desde esa diferencia que permite discutir cualquier propuesta e intentar dar respuesta a las demandas o necesidades que subyacen a la misma. La expresión jurídico-constitucional de esta diferencia de intensidad en el respeto a la constitucionalidad entre iniciativa legislativa y aprobación formal de la ley subyace al ATC 85/2006, de 15 de marzo.

11. Diferencia de dinámica política general a todo sistema compuesto pero especialmente presente en los casos de sistemas de partidos diversos en el nivel central y todos o alguno de los niveles descentralizados, como muy claramente es el caso del parlamento de Cataluña frente a las Cortes Generales. Sobre la importancia de la diversidad de los sistemas de partidos central y autonómicos en nuestro Estado de las Autonomías *vid.* E. Aja, *El Estado autonómico...* p. 199 y ss.

titucionalidad, o si se quiere la "constitucionalización" de la proposición se erige en un término fundamental del procedimiento estatutario en las Cortes Generales. Por eso también el debate en las Cortes cobra ese carácter jurídico, junto al político que les es propio. Y por eso, finalmente, el resultado puede elevar el grado de integración política de la ciudadanía de la Comunidad en el conjunto, en la medida en que ve consideradas todas sus demandas y forzada una respuesta, positiva o negativa, a las mismas. Y naturalmente, las Cortes Generales deberán también asegurar que esa respuesta garantice la integración política del resto de los ciudadanos del Estado, a los que sin duda afecta ese Estatuto de Autonomía.

Porque en las Cortes deben darse cita, además de los argumentos de constitucionalidad, las posiciones políticas que no encuentran consideración en el Parlamento de la Comunidad, aquéllas derivadas de las instituciones, fuerzas políticas y dinámica política estatales. De este modo, el debate en las Cortes aporta sin duda nuevas perspectivas políticas al texto, y su función es precisamente ésa, completando las perspectivas institucionales afectadas por el Estatuto.

Aunque ciertamente, y sobre ello volveremos al final de este comentario, la configuración actual de nuestras instituciones deja ciertamente sin presencia, o con una presencia muy reducida o indirecta, algunos intereses institucionales relevantes: los del resto de las Comunidades Autónomas. Es esa una ausencia institucional que no deriva del protagonismo de la Comunidad promotora, ni de un insuficiente peso de las Cortes Generales o de su mayoría de decisión, sino de la inexistencia de una representación institucional de las Comunidades en las Cortes Generales, que actúa por tanto en clave de dinámica política de cada Comunidad Autónoma. Ni nuestro Senado ni la incipiente Conferencia de Presidentes¹² han podido por ahora asumir ese papel. Y por lo tanto un deseable incremento de esa presencia auto-

12. Ni a través de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado (DSS, Comisiones, núm 318, 319 y 320, de 3 a 5 de mayo de 2006) ni en la Conferencia de Presidentes de 2005 se dio un auténtico proceso de discusión entre las Comunidades Autónomas de la proposición de Estatuto de Autonomía de Cataluña. En ambos casos faltaba para ello la adecuación institucional pues tal debate no puede sólo consistir en el debate público de exposición de posiciones por cada Comunidad, sino en un auténtico trabajo de discusión detallada y de debate sobre el articulado del texto que exigiría la participación de las administraciones autonómicas en foros preparatorios de segundo nivel que, actualmente, no ofrecen ni el Senado ni la Conferencia de Presidentes.

nómica general pasa no tanto por debilitar la iniciativa de cada Comunidad en su Estatuto o el papel del mismo para el resto de Comunidades como por reforzar la presencia autonómica general en el nivel estatal. Si el Profesor Cruz destaca en su trabajo la importancia y novedad de la presencia de las instituciones autonómicas de la comunidad proponente en el proceso de reforma estatutaria, lo que sigue echándose de menos es la participación de las instituciones del resto de las Comunidades.

c) *El principio dispositivo en el Estado autonómico: función, carencias y eventual superación o complementación*

En este sentido, la funcionalidad de la figura del Estatuto, y con él del principio dispositivo, es clara: asume sin duda la bilateralidad del proceso porque en esa misma bilateralidad (que podría y debería matizarse aumentando la presencia institucional autonómica en la fase de las Cortes Generales) reside la capacidad integradora del Estatuto de Autonomía, que se proyecta sobre elementos esenciales de la configuración institucional (competencias, financiación y participación) fuerza a discutir las opciones asumidas libremente en la Comunidad y permite reconducir el texto a un acuerdo final en el marco constitucional.

Puede plantearse, sin duda, si no sería más lógico o funcional en abstracto un sistema que redujera la importancia del Estatuto de Autonomía y del mismo modo aumentara el contenido formal de nuestra Constitución. Ese razonamiento, presente también en el artículo del profesor Pedro Cruz,¹³ puede apoyarse formalmente en la pérdida de sentido de la asunción competencial en los Estatutos una vez

13. Y muy desarrollado en los trabajos publicados en torno a la consulta sobre la reforma constitucional realizada por el Gobierno al Consejo de Estado. *Vid.* al respecto el trabajo de F. Rubio Llorente "La necesidad de la reforma" en AAVV, *La reforma constitucional*, Jornadas de Estudio de la Abogacía General del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 2005, o más detalladamente los trabajos de F. Balaguer, M. Medina, J. Tajadura o F. de Carreras en F. Rubio Llorente, J. Álvarez Junco (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, CEPC, Madrid, 2006. El trabajo de E. Fossas en el mismo volumen en cambio, muestra la aun vigente funcionalidad del principio dispositivo. Desde luego el propio Consejo de Estado asume buena parte de las consideraciones críticas en torno al principio dispositivo en su respuesta a la consulta del Gobierno: *vid.* en este sentido las pp. 168 y ss. en el volumen que se acaba de citar.

igualado en lo fundamental su nivel competencial, así como en el carácter formalmente inicial al proceso autonómico de las previsiones constitucionales sobre los Estatutos. Pero tal perspectiva desconoce, a mi juicio, la vertiente fundamental que el Estatuto juega como norma de reconocimiento político del ciudadano y de integración política en el Estado, función que difícilmente puede proyectarse sobre una norma mucho más unilateral como puedan ser las constituciones de los Estados miembros en una Federación o sobre una norma que carezca del elemento de atribución competencial. Una vez más, y a pesar de las constantes críticas a la apertura, indefinición y complejidad del Título VIII de nuestra Constitución, podemos encontrar en el pacto de 1978 una figura que sigue cumpliendo su cometido y que permite dar solución a crisis políticas de considerable importancia.

3. El “Segundo Estado de las Autonomías”. El contenido del Estatuto. Refuerzo del modelo competencial existente y apertura de un modelo participativo

El relato que acaba de exponerse debe confirmarse o rechazarse en función del contenido de la norma finalmente aprobada. ¿Es el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña una norma que inaugura un nuevo modelo de organización territorial cualitativamente distinto al hasta ahora desarrollado?¹⁴ ¿O más bien es un texto que reacciona frente a patologías en la práctica desarrollada sobre ese modelo constitucional, y que continúa el desarrollo del sistema constitucional que hasta hoy conocemos?

3.1. Las competencias de la Generalidad: ¿redistribución o garantía?

La capacidad de distribuir competencias es, sin duda, la característica material más particular de nuestros Estatutos de Autonomía. Esa capacidad comporta inevitablemente la de definir el ámbito competencial del Estado, y ésa es sin duda una de las razones por las que

14. Independientemente por el momento de que consideremos que ese modelo desarrollado en la práctica cuenta con una recepción constitucional que convierte en formalmente inconstitucional el nuevo texto o bien que opera en un cierto vacío constitucional y que por lo tanto, siendo formalmente constitucional, inaugura un nuevo modelo.

los Estatutos son una norma que necesita de la aprobación de las Cortes Generales. ¿Puede un Estatuto de Autonomía alterar los términos fundamentales del reparto competencial de modo que dé lugar a un cambio de modelo constitucional?

El ámbito competencial es aquél en que más dificultades expresas encuentra la idea de una “desconstitucionalización” del Estado autonómico. En efecto, el artículo 149 de la Constitución no es en absoluto un texto vacío o genérico que remita toda decisión a los Estatutos, sino que se sitúa como un marco constitucional claro de definición de las competencias estatales (tan claro, o tan oscuro, por lo menos como el existente en la mayor parte de Estados federales) y que, por lo tanto, define un modelo de Estado caracterizado por importantes competencias normativas, bien exclusivas bien a través del concepto de las bases, por algunas (muchas menos) competencias de carácter ejecutivo y por la existencia de títulos horizontales que permiten la intervención del Estado en sectores que, en principio, corresponden a la competencia autonómica. Ciertamente, el propio texto constitucional abre la puerta a la transformación de ese marco a través de las leyes del artículo 150, pero esta cuestión puede ahora dejarse al margen en la medida en que el texto final del Estatuto de Autonomía ha prescindido por completo de referencias a las leyes del artículo 150 CE, evidenciando una vez más su voluntad de plena adecuación al marco constitucional.¹⁵

Más aún, ese marco constitucional ha sido desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el doble sentido de precisar detalladamente el alcance de cada uno de los títulos materiales y de formular reglas generales de interpretación de los mismos. Es ciertamente discutible hasta qué punto un Estatuto puede reformu-

15. Es cuando menos remarcable la intensidad de la polémica sobre la transformación del modelo a través de las leyes del art. 150 y la posibilidad de despojar al Estado de sus competencias (*vid.* por ejemplo los trabajos citados de F. Balaguer y M. Medina en el volumen colectivo en torno a la consulta al Consejo de Estado sobre la reforma constitucional), cuando, en cambio, el uso realizado hasta ahora de las leyes orgánicas de transferencia y delegación es mínimo. Incluso la propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por el Parlamento se limitaba fundamentalmente a la transferencia de competencias únicamente ejecutivas y en un marco muy menor: la disposición adicional tercera de la propuesta se refería a la gestión de infraestructuras, ejecución en materia de extranjería, ejecución en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial, regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales y delimitación de las demarcaciones territoriales y la planta judicial en Cataluña.

lar esas decisiones del Tribunal Constitucional, y una respuesta a esta cuestión no puede realizarse sin abordar cada una de tales decisiones y analizar el marco y fundamentos de la misma, para valorar si responde a una razón estatutaria o constitucional y, sobre todo, si el Tribunal la ha formulado como la única opción posible en el marco constitucional o simplemente como una opción posible en ese marco.¹⁶ Aunque, incluso en este último caso, habrá entonces que plantearse si esa opción debe adoptarse por la autoridad correspondiente o puede venir definida por el Estatuto de Autonomía.¹⁷

Sin embargo el texto definitivo del Estatuto, y obviamente no es posible aquí un examen en detalle, no parece ignorar la tarea desarrollada por el Tribunal Constitucional, ni desde luego tampoco el listado del artículo 149 CE. Más bien podríamos afirmar que el Estatuto asume normativamente los criterios y decisiones formulados por el Tribunal, y lo hace en los siguientes sentidos:

- En primer lugar, siguiendo de cerca la jurisprudencia constitucional en el despliegue detallado de las materias que se asumen. En efecto, buena parte de las modificaciones del texto estatutario que han tenido lugar a lo largo del procedimiento en las Cortes Generales obedecen a la reconducción del detalle de "submaterias" a lo asumido por el Tribunal a lo largo de estos años,¹⁸ realizando una labor de clarificación y sistematización en sí misma muy relevante y con efectos importantes, pero no para transformar el modelo definido por el Tribunal Constitucional, sino precisamente para expresarlo y salvaguardarlo a través de la propia literalidad estatutaria. Por lo tanto, el problema en su caso estará en la petrificación que esta operación puede signi-

16. Vid. al respecto fundamentalmente C. Viver, "En defensa dels Estatuts..." *cit.* R. Jiménez Asensio. "Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias" *RVAP*, n. 70, 2004, y E. Albertí, "El blindatge...", *cit.*

17. A esta última cuestión, referida a la adecuación material del Estatuto para realizar efectivamente determinadas operaciones de garantía detallada de un ámbito competencial nos referiremos en el apartado 3.6 de este trabajo.

18. Así por ejemplo los cambios en la calificación de exclusiva a compartida en determinadas submaterias o a "exclusiva en el marco de las bases", o "respetando los establecido por el Estado..." (así por ejemplo en el art. 116 en materia de agricultura frente a la exclusividad sin matices de la propuesta, o en el art. 120 en materia de cajas de ahorros, donde incluso la exclusividad en materia organizativa se somete al respeto de las competencias estatales, en el art. 150 sobre el régimen jurídico de las administraciones catalanas, etc.)

ficar, a lo que más adelante nos referimos, pero no en un cambio de modelo de distribución competencial.

- En segundo lugar, siguiendo también de cerca la jurisprudencia constitucional en cuanto a la definición de los criterios generales que caracterizan los diversos tipos de competencia. El primer elemento de fidelidad a este respecto es el de haber optado por una definición apoyada fundamentalmente en criterios generales y no en afirmaciones taxativas. De hecho, los artículos referentes a los tipos competenciales han sufrido cambios en el proceso de discusión estatutaria que, esencialmente, han flexibilizado su formulación. El precepto referido a las competencias compartidas es altamente ilustrativo de este proceso: la propia jurisprudencia constitucional ha tenido ocasión de referirse a que las normas básicas deben tendencialmente encontrarse en normas con rango de ley y deben consistir en principios o mínimo común normativo; pero la propia jurisprudencia ha admitido excepciones a esos principios que ahora el propio Estatuto (art. 111) recoge con su mención a “los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”. Por lo tanto, la definición de los títulos en el texto final acentúa su finalidad de expresión de líneas generales de interpretación que salvaguarden al máximo la realidad de la distribución competencial constitucional y estatutaria, potenciando aquellos aspectos que, repetidamente señalados por el TC, han encontrado hasta hoy menos respeto por el legislador estatal; y a la vez diluye la posibilidad de convertir dichas definiciones en reglas taxativas y rígidas que hubieran hecho difícil la aplicabilidad real del propio Estatuto. Como en otras ocasiones el texto pretende más reforzar una línea interpretativa del Tribunal Constitucional y darle argumentos para el futuro en ese sentido al propio TC que decidir la cuestión por sí mismo.

la reconducción de la definición de determinadas submaterias, la desaparición de algunas de ellas en el trámite de las Cortes Generales (así en los casos de las competencias sobre cajas o sobre, función pública, por ejemplo) o, por el contrario, el surgimiento en ese proceso de algunos ámbitos reservados al Estado y excluidos expresamente de la competencia autonómica o limitando ésta a funciones de desarrollo, normalmente a través de la transformación de submaterias exclusivas en submaterias compartidas (en materias como educación, sanidad, seguridad social, función pública, y en general todas aquellas que despliegan las submaterias en un ámbito de competencia compartida).

- En tercer lugar, asumiendo el juego de los títulos horizontales del Estado. Así, el precepto referido a las competencias exclusivas no puede ya comprenderse como un texto que excluye cualquier intervención estatal en virtud de títulos horizontales.¹⁹ Más aun, en numerosos títulos concretos se alude expresamente a la posible intervención estatal en virtud del título de la ordenación general de la economía o al respeto de la política exterior marcada desde el Gobierno. Ciertamente, el nuevo Estatuto pretende limitar la intervención de estos títulos evidenciando que no se trata de títulos que permiten al Estado sustituir la competencia autonómica, como en ocasiones ha venido ocurriendo, sino de intervenciones estatales justificadas en una finalidad determinada que la Comunidad deberá respetar: de ahí la nueva redacción de estas menciones que se refiere sistemáticamente al “respeto a” la intervención estatal derivada de los correspondientes títulos.

- En cuarto lugar, asumiendo expresamente la jurisprudencia constitucional sobre ámbitos y temas hasta ahora ausentes expresamente de nuestras normas, como pueden ser las facultades de fomento (art. 114) o el impacto del territorio en el ejercicio de las competencias (art. 115, pero también las cláusulas concretas delimitadas territorialmente). En ambos casos, el procedimiento parlamentario ha servido esencialmente para incorporar decisiones del Tribunal Constitucional o para, en el marco de las mismas, optar por soluciones que pueden distanciarse de la práctica legislativa o ejecutiva estatal seguida hasta hoy.

Si esto es así y, en términos fundamentales seguimos contando con un sistema de distribución competencial basado en el reconocimiento de amplias competencias normativas estatales tanto de carácter exclusivo como básico, de títulos horizontales efectivos y de algunas competencias ejecutivas; si la Administración General del Estado

19. En este sentido debe entenderse tanto la desaparición del concepto “excluyente” como la desaparición de la mención al título expreso estatal del art. 149.1.1 CE que podía dar a entender que sólo a través de éste podía intervenir en ámbitos materiales en principio exclusivos de la Comunidad. Por el contrario los títulos horizontales operan un cambio en la adscripción material de actuaciones determinadas, que, así, dejan de pertenecer a la materia “agricultura” para pasar a enmarcarse en la materia “ordenación de la economía”, por ejemplo.

sigue estando presente como administración ejecutiva en todo el territorio; si, en suma, seguimos operando con el listado del artículo 149.1 de la Constitución en la interpretación del Tribunal Constitucional, asumiendo las Comunidades Autónomas el resto de las competencias, ¿qué aporta entonces el nuevo Estatuto en este ámbito?

Es ineludible en este sentido referirse a la idea del “blindaje competencial”, no en su versión más expansiva, entendida como garantía infranqueable de las competencias autonómicas, sino en una versión más matizada, que de hecho es la defendida desde los primeros trabajos técnicos vinculados a la reforma estatutaria;²⁰ una visión que pretende esencialmente expresar al máximo nivel normativo los criterios fijados por el Tribunal Constitucional que, en excesivas ocasiones, la práctica legislativa y ejecutiva estatal ignora; y que pretende también situar al propio Tribunal frente a una versión objetivada de sus criterios y, en este sentido, elevar la dificultad de justificar constitucionalmente invasiones competenciales estatales.

Ni la fuerza política ni la rotundidad del texto estatuario es comparable a las decisiones del Tribunal Constitucional, ocultas en ocasiones por su propio número y complejidad, o debilitadas en otros casos por su referencia inexcusable al caso concreto. La virtud del nuevo Estatuto estará en hacer compatible esa rotundidad y esa generalidad con la necesaria adaptación a las necesidades de cada supuesto, pero el texto estatuario ofrece suficientes asideros a esa adaptación, y hasta hoy nuestras instituciones, desde el Tribunal Constitucional a los diversos legisladores y ejecutivos, han mostrado sobradamente su capacidad adaptadora.

En resumen, al margen de cuestiones concretas y de alcance limitado,²¹ no parece que competencialmente nos situemos ante un modelo muy distinto del hasta hoy vigente, sino ante un instrumento que intenta expresar claramente la realidad del modelo y frenar algu-

20. Vid. de nuevo los trabajos de C. Viver en el núm. 1 de esta *Revista*, el *Informe sobre la reforma del Estatuto de autonomía*, cit. y muy especialmente el trabajo de E. Albertí, “El blindatge de les competències...”, cit.

21. No dejan de existir aspectos que sí operan algún cambio relevante en el sistema, como por ejemplo la previsión de una cierta capacidad normativa, en lo no agotado por la normativa (legal y reglamentaria) estatal en materia de competencias ejecutivas (art. 112) o las asunciones de competencia ejecutiva en lo que no se reserve el Estado en la legisla-

nas derivas generales que hasta hoy y de modo casi unánime han sido consideradas como patológicas. Otra cuestión, a la que dedicaremos el apartado 3.6 de este trabajo, es si esa función puede, materialmente más que normativamente, llevarse a cabo desde el Estatuto de Autonomía.

3.2. La participación de la Generalidad en las instituciones estatales

Si el ámbito anterior, el competencial, era un ámbito caracterizado por la idea de corregir las disfunciones desarrolladas en estos años y por ello sobradamente conocidas y analizadas, el Estatuto es especialmente novedoso en la medida en que introduce por primera vez en nuestro sistema la idea de participación como nuclear al propio concepto de autonomía y como expresamente diferenciada de la de las relaciones de colaboración. El Estatuto contiene a este respecto tanto mandatos específicos de participación en algunas instituciones estatales, en sectores materiales de competencia estatal, e incluso un principio general de participación para el que se concretan una serie de instrumentos orgánicos y procedimentales en el Título VI.

La magnitud de los preceptos incorporados y sobre todo la inexistencia hasta hoy de normas sobre participación y su muy deficiente y en todo caso desigual práctica en nuestro sistema hacen que, desde luego, esta nueva regulación pueda destacarse como novedosa en nuestro modelo. ¿Es eso suficiente para imputarle un "cambio" de modelo constitucional?

La respuesta a esta pregunta exige analizar diversos aspectos: en primer lugar el de la propia idea de participación y su concreción estatutaria para ver hasta qué punto transforma o hace ajena la competencia estatal en la que se participa, convirtiendo en mancomunadas decisiones que el constituyente y el modelo constitucional de 1978 hicieron exclusivas de cada ente; en segundo lugar, el de la compati-

ción (arts. 117.2, 132. 3 y 4 o 140.7, por ejemplo). Ni la muy limitada amplitud de los supuestos ni su remisión finalmente a lo que determine la ley estatal parecen permitir basar en estas novedades una sustitución de nuestro modelo de distribución competencial.

bilidad entre la idea de participación introducida por el Estatuto y el propio modelo del Estado autonómico en el que hasta ahora nos movíamos; y en tercer lugar la posibilidad de prever y regular esa participación en un Estatuto de autonomía y con un carácter fundamentalmente bilateral.

En cuanto al primer aspecto, la cuestión está sin duda justificada por la dicción de alguno de los preceptos de la proposición de Estatuto elaborada por el Parlamento de Cataluña. En la medida en que un Estatuto prevé informes vinculantes en materias de competencia estatal puede sostenerse que desaparece de hecho esa competencia, que se traslada así, en todo o en parte, a la Comunidad informante.²² De nuevo, sin embargo, el juego de la propuesta de Estatuto y su redacción final parecen adecuarse al esquema antes expuesto: la propuesta consigue situar en el centro del debate político una cuestión que, hasta entonces, no encontraba respuesta normativa estatal; expresa así una demanda autonómica de participación en decisiones que, no siendo de su competencia, afectan a las Comunidades; pero lo hace en los términos altamente reivindicativos propios de una demanda unilateral. La fase de discusión en las Cortes Generales reconduce tales demandas, asume la idea de un principio participativo y de facultades en ámbitos concretos pero mantiene en todos los casos la decisión en manos estatales. Así, los informes autonómicos pasan a ser preceptivos pero no vinculantes, o la concreción de las facultades de participación se remite a la legislación sectorial, que deberá prever formas de intervención autonómica manteniendo la decisión en el nivel estatal.²³

La idea de participación, incluso en esa versión respetuosa de la competencia estatal, es, sin embargo, nueva en un Estatuto de Autonomía. ¿Pero lo es en nuestro sistema hasta el punto de poder hablar de una sustitución del modelo? Lo cierto es que el concepto de participación se encuentra ya en algunas resoluciones del Tribunal Constitucional como formas de concreción del principio de lealtad consti-

22. La propuesta de Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento de Cataluña contenía diversos supuestos de este tipo: así los arts. 117.4, 141.3, 144.4, 169.2, etc.

23. Los artículos citados en la nota anterior se han convertido en el texto definitivo bien en supuestos de informe preceptivo no vinculante bien en supuestos de participación remitida a los términos legales.

tucional.²⁴ Y no es desde luego ajena a una demanda constante por parte de las Comunidades Autónomas y de la doctrina desde el inicio de nuestro Estado de las Autonomías.²⁵ La participación autonómica en decisiones estatales mediante la consulta y discusión de las decisiones del Estado con las Comunidades es más bien un elemento implícito en nuestro sistema, permanentemente deficitario en su práctica y de casi imposible imposición jurisdiccional, que cobra ahora, con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, contornos más precisos y exigibles. De nuevo pues no se trata de un elemento de ruptura o transformación constitucional, sino del desarrollo de un aspecto contenido como principio en nuestro ordenamiento, en el de todo Estado compuesto, que ahora se "descubre", se desarrolla y se convierte en mandato concreto. En ese sentido, lo que sería muy bienvenido como un reajuste del Estado autonómico, el "Estado autonómico participativo", no sería desde luego un nuevo Estado autonómico, sino la satisfacción de una demanda desde los propios presupuestos del sistema.

Finalmente, ¿puede una regulación de la participación en los términos indicados encontrarse en un Estatuto de Autonomía? Esta cuestión puede responderse desde una doble perspectiva: en primer lugar, si concebimos la participación como una manifestación del propio principio de autonomía,²⁶ el Estatuto es desde luego su lugar de despliegue, al igual que despliega las competencias o las instituciones de la Comunidad. Pero la participación no es una decisión que afecte sólo a una Comunidad. Precisamente por su vinculación con la propia noción de autonomía, la participación es una facultad que normalmente corresponderá a todas las Comunidades Autónomas. Por ello puede plantearse si un Estatuto, en primer lugar, puede incluir elementos y procedimientos participativos en favor de una Comunidad; y, en segundo lugar, si no es más adecuado que esa previsión se encuentre en la Constitución.

24. Muy claramente en la STC 68/1996, FJ 10 y ss., en la que el Tribunal declaró inconstitucional la ley estatal por no incluir un procedimiento de participación, vulnerando así el principio de lealtad constitucional.

25. *Vid.* con carácter general los trabajos reunidos en el volumen coordinado por A. Pérez Calvo, *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Tecnos, Madrid, 1997.

26. He podido desarrollar esta idea de modo más amplio, diferenciando entre las nociones de participación y de cooperación, en mi trabajo *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, 2002, pp. 78 y ss.

La inclusión de mecanismos participativos vinculantes excluye por definición otras participaciones igualmente vinculantes sobre la misma decisión,²⁷ y por lo tanto puede plantearse sólo sobre aspectos que no afectan a otras Comunidades²⁸ o, en caso contrario, como una capacidad "privilegiada" de una Comunidad sobre las otras. Pero hemos visto ya que el nuevo Estatuto sólo muy excepcionalmente incluye estos supuestos y, por el contrario se decanta por una facultad de participación no decisoria que no se concreta en su instrumento canalizador. El Estatuto simplemente reconoce la facultad de participar, pero deja a la legislación la concreta canalización de esa facultad. Este juego de principio y remisión ni vacía el contenido estatutario (puesto que se impone el mandato de crear canales de participación y respetarlos) ni excluye por lo tanto la participación de otras Comunidades, que podrán, en función de sus propios Estatutos o de esa legislación, integrarse en un único canal o en diversos canales bilaterales superpuestos.

Ciertamente, el Título VI del Estatuto, y también el Título III en sus concretos títulos competenciales, crea o sistematiza algunos mecanismos y procedimientos participativos.²⁹ Pero lo hace del siguiente modo:

- Normalmente no vincula la facultad de participar a un concreto procedimiento. Esta vinculación sólo tiene lugar excepcionalmente, sobre todo en los casos en que la participación obedece a una afectación concreta y diferenciada al territorio de Cataluña y, por lo tanto, la participación debe ser bilateral sin que excluya otras participaciones bilaterales en otras Comunidades Autónomas.³⁰

27. Asumiendo la posibilidad de decisiones complejas, con diversos elementos diferenciables en su interior sobre los cuales pueden proyectarse participaciones vinculantes diversas: así por ejemplo las decisiones sobre la localización y trazado de infraestructuras que cruzan diversas Comunidades Autónomas.

28. Así por ejemplo las previsiones del art. 127.3 del nuevo Estatuto en materia de actuaciones de inversión cultural del Estado en Cataluña o de los arts. 140.5 o 148.3 sobre obras públicas, que, además, se configuran siempre como actuaciones de carácter no vinculante.

29. *Vid.* al respecto con detalle el trabajo de J.A. Montilla en el núm. 1 de esta misma *Revista*, referido a la propuesta del Parlamento de Cataluña.

30. Ejemplos de materias referidas expresamente a la Comisión Bilateral son por ejemplo los preceptos sobre espacios naturales (art. 144.4) u obras públicas (art. 148, que prevé un informe bilateral, aunque no expresamente la intervención de la Comisión).

- Los procedimientos previstos abarcan tanto procedimientos bilaterales como multilaterales, de modo que la satisfacción de la facultad de participar en su versión general como principio y en sus concreciones a lo largo del articulado se alcanza también en esa participación multilateral.
- El desarrollo de los procedimientos y canales bilaterales es desde luego muy superior al de los multilaterales, pero ello obedece a dos argumentos diversos: en primer lugar un Estatuto difícilmente puede regular procedimientos multilaterales, puesto que por definición se invadiría así el ámbito de otros Estatutos, mientras sí podrá hacerlo respecto de procedimientos bilaterales. El silencio pues no significa inexistencia o marginación de la multilateralidad, sino (como ocurre en los estatutos anteriores) su remisión a un ámbito de regulación general al que luego nos referiremos. En segundo lugar, la idea de garantizar la participación se consigue a través del ámbito bilateral: la participación multilateral acostumbra a encontrar obstáculos, derivados a veces del distinto interés autonómico por algunos temas o de su complejidad. La previsión de la bilateralidad como vía general subsidiaria permite que si la participación general sigue sin funcionar deba entrar en funcionamiento la bilateral:³¹ ésta será probablemente más disfuncional (aunque no inconstitucional, pues, recuérdese, es normalmente consultiva), pero en la medida en que esté formalizada e institucionalizada será también más fácil de forzar. Y la superación de esa disfuncionalidad es fácil: instrumentese un canal multilateral.

En resumen, el Estatuto es, y ésta es una de sus novedades más relevantes, un Estatuto participativo, que pretende configurar un modelo autonómico que dé más importancia a esas relaciones de participación. De hecho, ese énfasis participativo es además fruto del respeto a los límites competenciales constitucionales.³² Pero lo es no como una nueva orientación alejada del modelo constitucional vigente, sino

31. El mecanismo surge, no casualmente, en el ámbito de la actuación en asuntos europeos. Al respecto puede verse mi trabajo "Asimetría y participación autonómica en la formación de la voluntad española en asuntos de la UE", en la *RVAP*, núm. 55, 1999.

32. Son numerosos los ejemplos de preceptos configurados en la propuesta del Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña como atributivos de competencia a la Generalidad que se convierten, en el texto definitivo, en cláusulas de participación. Así por ejem-

como un despliegue normativo de un ámbito, hasta hoy, deficitario desde nuestros propios parámetros constitucionales, y abandonado plenamente a la práctica desigual e informal. Y lo es, además, en una perspectiva absolutamente generalizable al resto de Comunidades Autónomas y canalizable a través de procedimientos multilaterales.

3.3. La financiación de la Generalidad: principios estatutarios y despliegue legislativo

Es, desde luego, el ámbito de la financiación el que plantea más claramente la evolución desde una propuesta de Estatuto que esencialmente contiene demandas y reivindicaciones elaboradas desde la perspectiva unilateral de la Comunidad a un texto final que introduce en el Estatuto tanto las necesidades e intereses generales a la vez que intenta mantener elementos que den alguna cobertura a las posiciones expresadas desde la Comunidad. Por otra parte, la ausencia de preceptos constitucionales sobre financiación, que dibujen realmente un marco definido, un "modelo constitucional" propiamente dicho al margen de algunos principios aislados, se compensa en este ámbito con la reserva material a favor de la ley estatal, en concreto de la LOFCA. Así, el procedimiento de discusión del Estatuto se centra en construir a modo de principios algunos elementos que recojan las demandas expresadas en el proyecto presentado por el Parlamento de Cataluña y, simultáneamente, remite su desarrollo al ámbito constitucionalmente reservado y general a todas las Comunidades de la LOFCA.

De nuevo, el contenido estatutario en materia financiera no parece presentar novedades de la suficiente relevancia para hablar de un nuevo modelo constitucional.³³ Por el contrario, los principios presentes en el nuevo Estatuto asumen el juego constitucional entre autonomía financiera (en su triple vertiente de suficiencia, autonomía presupuestaria y autonomía de ingreso) y solidaridad y, simplemente, pretenden delimitar el campo de cada principio a través de:

plo en materia de agua y obras hidráulicas (art. 117), cajas de ahorro (art. 120), energía (art. 133) o transportes (art. 169).

33. Vid. con carácter general los trabajos recogidos en el núm. 32 de la *Revista Catalana de Dret Públic*, 2006, monográfico sobre esta materia.

- el refuerzo de la noción de la autonomía de ingreso, fundamentalmente dando entrada estatutaria a las novedades que en este ámbito habían ya introducido las reformas de la LOFCA con ocasión de los sistemas de financiación acordados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera en 1996 y 2001;
- la previsión de grandes principios de concreción de los mecanismos de solidaridad en la financiación autonómica; es éste el elemento de novedad auténtica en el proceso, pero de nuevo es un elemento que se encuentra en la discusión pública, y hasta jurisdiccional, desde mediados de la década de los noventa, por lo menos. El Estatuto, desde luego, no zanja la discusión ni impone claramente solución alguna, sino que simplemente formula principios abiertos, fundamentalmente de transparencia, y criterios en absoluto taxativos para la fijación posterior del sistema en el marco de la LOFCA. Sólo el artículo 206.5 incluye a este respecto una regla concreta de prohibición de alteración de la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes y después de la nivelación. Al margen ahora de la legitimidad constitucional del precepto, parece difícil sostener que, por sí mismo, cambie el modelo de financiación autonómica cuando sólo impone un límite, considerablemente amplio, al procedimiento de redistribución de recursos entre Comunidades Autónomas.

Ambos elementos fundamentales se completan con una remisión a las decisiones estatales de configuración del sistema, esencialmente a la LOFCA y a los correspondientes acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Sólo sobre estas bases actúa la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales configurada en el artículo 210 del Estatuto como instancia de "concreción, aplicación, actualización y seguimiento" del sistema de financiación, que en cambio resulta configurado en la LOFCA, como las referencias de los artículos 201 y 206 a la decisión del Estado ilustran claramente.

Finalmente, la previsión de la Agencia Tributaria de Cataluña y del consorcio entre la misma y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (art. 204) tampoco parece alterar en lo fundamental el régimen de competencias ejecutivas en materia tributaria, por cuanto se centra en elementos de posible ejercicio de esas competencias más que en una alteración de la titularidad de las mismas.

3.4. Los elementos de integración política: nación y derechos

El último gran ámbito de novedades del texto estatutario se encuentra en una serie de elementos, esencialmente de reconocimiento de los ciudadanos como miembros de la comunidad política, en este caso de la Comunidad Autónoma. El Estado autonómico ha surgido desde un primer momento como una forma de dar respuesta a esta necesidad y, de este modo, generar también la integración política de esos mismos ciudadanos en el Estado. Pues bien, los mismos elementos que al principio se planteaban como generadores del debate estatutario en Cataluña (la práctica constitucional y cierto "cierre" del Estado autonómico) han planteado también necesidades en este ámbito y la correspondiente función integradora del Estatuto, necesidades claramente expresadas en el texto aprobado en el Parlamento de Cataluña y que, de nuevo, encuentran su paralelo en el texto finalmente aprobado. A los efectos de este comentario podemos centrarnos en dos grandes aspectos que obedecen a diversas dinámicas tanto en su surgimiento como en su desarrollo a lo largo del debate estatutario y en el texto final: el eventual reconocimiento de Cataluña como nación y el reconocimiento de derechos estatutarios de los ciudadanos. Otros aspectos que obedecen a similares dinámicas y efectos quedan fuera del examen pero no parecen ofrecer en sí mismos novedades capaces de fundamentar un cambio de nuestro modelo.³⁴

a) El reconocimiento de Cataluña como nación

El reconocimiento de Cataluña como nación ha llenado numerosas páginas en los debates estatutarios. A nuestros efectos es relevante saber si puede desprenderse la idea de un nuevo modelo constitucional del texto finalmente recogido en el preámbulo del Estatuto

34. Esencialmente las normas estatutarias sobre el régimen lingüístico en Cataluña y el reconocimiento de derechos históricos. Si éste último no ha cambiado nuestro modelo en el Estatuto aragonés tampoco parece que deba hacerlo en el catalán, en especial cuando su texto final ha perdido por completo cualquier conexión competencial especial, como sucedía en cambio en la propuesta presentada. El régimen lingüístico por su parte plantea quizás problemas por su elevación de rango, pero reproduce el régimen vigente en Cataluña desde 1998, sin que pueda por lo tanto apreciarse un cambio cualitativo relevante.

según el cual "El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad", completado con su artículo 1 que, manteniendo los términos del antiguo Estatuto afirma: "Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto...".

Desde el escepticismo sobre la capacidad de un simple término para cambiar, por sí mismo y desde el modesto lugar de un preámbulo estatutario, un modelo constitucional, lo cierto es que el reconocimiento de Cataluña como nación se imputa al propio Parlamento de Cataluña, en la constatación de un hecho difícil de rebatir como tal y, a la vez, en su explícita voluntad de acomodarse al marco constitucional. No parece pues que los términos del debate, situados hasta ahora en la cuestión de si el término "nacionalidad" del artículo 2 CE da cobertura a la existencia de diversas naciones en España o si en cambio cierra esa posibilidad, se hayan alterado en lo fundamental. Se afirma simplemente que el Parlamento de Cataluña considera a Cataluña una nación y expresa que esa concepción, que su concepción de nación, es plenamente compatible con la existencia del régimen constitucional de 1978 en sus propios términos. Al margen de si tal expresión es un indicativo o no de una concepción, en términos del Profesor Cruz Villalón, "estatalista" de la propia Comunidad (que atravesaría el entero texto estatutario pero que, en el breve examen que acabamos de hacer, no parece tampoco concretarse en principios muy distintos a los hasta hoy vigentes), lo cierto es que en sus términos poco cambio de modelo constitucional parece que pueda operar tal afirmación, cuya función, la propia de un Preámbulo, debe centrarse en incrementar el grado de integración político-constitucional de los ciudadanos.

b) Los derechos de los ciudadanos

La misma función, pero referida ahora a la propia institución autonómica, asume la declaración de derechos incluida en el Estatuto. Si esa declaración puede reforzar una impresión de estatalidad en el nuevo Estatuto no parece que su sentido sea ése, en la medida en que se limita a los ámbitos de competencia autonómica, se plantea

como adicional y en ningún caso sustitutiva, ni tan siquiera reiterativa, de la constitucional y sus efectos se proyectan exclusivamente sobre la administración de la propia Comunidad.

Por el contrario, esas mismas características contribuyen a concebir la declaración de derechos del Estatuto como un mecanismo, ante todo, de integración política del ciudadano en la dimensión autonómica, de expresión de sus intereses principales en este ámbito y de garantía de los mismos frente a las propias instituciones autonómicas.

En este sentido, la diversidad de estatutos de derechos entre ciudadanos de diversas Comunidades no se incrementa. Los derechos comunes siguen siendo los que hasta ahora eran, los constitucionales y los derivados de las normas estatales en sus ámbitos de competencia. Si el Estatuto introduce derechos inexistentes en otras Comunidades, antes del mismo podía alcanzarse igual resultado a través de las leyes autonómicas. Lo único que cambia es la sede normativa de regulación, en Cataluña, de los derechos que ya antes correspondía regular a las instituciones catalanas.

3.5. Generalización y asimetría. La "exacerbación de los caracteres del Estado de las Autonomías"

Hasta aquí se ha pretendido examinar el Estatuto en sí mismo, en su procedimiento de elaboración y en las grandes líneas de su contenido. Ese examen no arroja, a mi juicio, elementos que permitan sostener por sí mismos un cambio de modelo constitucional. Sin embargo una conclusión diferente podría derivarse de una observación del Estatuto de Cataluña centrada no en sí mismo sino en comparación con el resto de Estatutos existentes. ¿Se deriva de este Estatuto lo que el profesor Cruz designa como "exacerbación de los caracteres del Estado de las Autonomías" en el sentido de una exacerbación del desequilibrio entre Constitución y Estatutos, de los caracteres dinámicos de nuestro modelo y de las asimetrías; una exacerbación tal que llevaría a superar el modelo en ese "nuevo Estado de las Autonomías"?

El elemento fundamental aquí es el de la asimetría, temporal o definitiva. Tras más de dos años de discusión política y doctrinal cen-

trada en el Estatuto de una sola Comunidad quizás debiera asumirse una cierta necesidad de distancia para valorar hasta qué punto el nuevo Estatuto crea una Comunidad distinta del resto. Si los argumentos expresados en los anteriores epígrafes de este trabajo son ciertos, esa conclusión es difícilmente sostenible.

Lo es, en primer lugar, porque la mayor parte de las novedades introducidas en el Estatuto son asumibles, están siendo ya asumidas, por los Estatutos del resto de Comunidades Autónomas. El nivel "diferencial" del Estatuto catalán (común por otra parte con otros Estatutos en cada una de sus concreciones) sigue manteniéndose en los mismos elementos que han caracterizado esa diferencialidad en los últimos años, tras el proceso de incremento competencial de las Comunidades que accedieron a la autonomía por el procedimiento del artículo 143 CE: la autoidentificación como nacionalidad / nación, los elementos derivados de la existencia de una lengua propia o las previsiones competenciales voluntariamente asumidas por esta Comunidad frente a otras que no las reclaman (típicamente la ejecución penitenciaria). El resto de elementos no sólo puede perfectamente encontrarse en otros Estatutos, sino que en la mayor parte de las reformas propuestas hasta ahora está encontrando efectivamente entrada en los mismos: la voluntat de garantía en las normas de distribución competencial, en especial a través del detalle en la descripción de las materias, la invocación a la participación, en los mismos términos y con la apertura que antes se ha señalado; la previsión de principios generales y garantías concretas en materia financiera, el catálogo de derechos de los ciudadanos o las previsiones en materia de administración de justicia...; todos ellos no se plantean como normas que configuran un estatuto diferencial de la Comunidad, sino como necesidades propias de cualquier Comunidad en el marco de nuestro Estado autonómico y, como tales, generalizables.

En segundo lugar, y quizás más importante, el propio contenido de las nuevas normas del Estatuto no necesita en muchos casos de recepción en otros estatutos para generalizarse, en la medida en que propone fundamentalmente líneas de garantía expresa de principios que ya se encontraban en nuestro modelo, de acuerdo a lo que hemos venido intentando expresar en las páginas precedentes. Así, las normas participativas del Estatuto naturalmente pueden entenderse como normas que concretan la comprensión general de la facultad de participación de todas las Comunidades Autónomas y pueden por sí

mismas canalizar el mandato al Estado de crear mecanismos participativos que se abren a todas las Comunidades Autónomas. Las normas competenciales son en buena medida concreción de la jurisprudencia constitucional existente y positivación de sus principios. Y en esa misma medida son ya hoy aplicables a todas las Comunidades Autónomas sin necesidad de reformas estatutarias. Incluso en aquellos casos en que el Estatuto incluye normas que significan una nueva interpretación de las cláusulas competenciales existentes nada impide que el Estado y el Tribunal Constitucional asuman esa interpretación como general. Es ésta ya la línea que el Tribunal ha venido asumiendo desde el mismo inicio del desarrollo del Estado autonómico, minimizando las divergencias estatutarias e incorporando una dinámica racionalizadora del Estado autonómico; un proceso que puede perfectamente producirse de nuevo y que, en cualquier caso, necesitará de una intensidad mucho menor por el carácter también mucho menor de las asimetrías introducidas por el nuevo texto frente a las existentes hasta mediados de los noventa.

Así, las diferencias ahora introducidas por el Estatuto catalán son, bien generalizables a través de los procesos de reforma de los Estatutos que ya se han iniciado y parecen discurrir con mayor rapidez de lo que ocurriera a principios de los ochenta o durante los noventa, bien generalizables a través de la interpretación y actuación del legislador y el Tribunal Constitucional, bien, finalmente, con una vocación de asimetría permanente que se mueve en los, muy reducidos, márgenes tradicionales de la diferencialidad permanente en nuestro ordenamiento autonómico.

Cuestión distinta, y que merece una consideración específica es la referida, de nuevo en términos del profesor Cruz Villalón a la "exacerbación del desequilibrio entre Constitución y Estatutos", que nos lleva a la cuestión de la adecuación funcional del Estatuto para las tareas que ha asumido.

3.6. La adecuación funcional del Estatuto para el "reajuste" del Estado de las Autonomías: función constitucional del Estatuto entre Constitución y actuación ordinaria de los poderes del Estado

el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña son esencialmente cuatro: la mejor garantía de las competencias autonómicas, la introducción de una vertiente participativa en el concepto de autonomía, la determinación de principios y garantías concretas en materia financiera y una elevación del grado de integración política de la ciudadanía en el modelo del Estado de las Autonomías.

En los términos hasta ahora expuestos, con especial mención además de la fundamental posibilidad de generalización de la mayoría de los elementos novedosos del Estatuto catalán, la primera de las cuestiones a plantearse, es la de si esas tareas no correspondían a una reforma constitucional y, por lo tanto, si su asunción por el Estatuto, aun sin contrariar formalmente la Constitución, comporta una alteración funcional de la relación entre ambas normas.

Buscar una reserva de Constitución más allá de la prohibición de contradicción con la misma es, sin duda, un ejercicio arriesgado. Pero si lo que se ha afirmado es cierto y los elementos citados no constituyen una reforma del Estado de las Autonomías (en el sentido no ya de contradicción constitucional sino de contradicción con el modelo derivado de la Constitución); si esos elementos vienen en realidad a desarrollar facetas hasta ahora deficitarias del propio modelo, no parece que el Estatuto sea lugar inadecuado para ello. Siempre que, como ha intentado defenderse en el anterior epígrafe, esos elementos no se excluyan o se impongan a otras Comunidades. Y sin olvidar que el juego Constitución – Estatutos pretende también facilitar esa integración política de la ciudadanía de la Comunidad con un espacio para una norma propia, pactada en los términos constitucionales entre la Comunidad y el Estado.

La cuestión que plantea el profesor Cruz Villalón en su trabajo es, sin embargo, distinta. La "exacerbación" citada no introduce tanto una alternativa entre reforma estatutaria y reforma constitucional como una alternativa entre reforma estatutaria e interpretación constitucional, entre reforma estatutaria y jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Cuando el Estatuto asume una interpretación, constitucional en sí misma de determinado precepto o principio, está descartando para el futuro otras interpretaciones, rechazadas ya o no por el Tribunal. Y eso sin duda hace más rígido nuestro Estado en la medida en que el Tribunal puede revisar o adaptar su interpretación en cada caso, y no puede hacer lo mismo con el texto estatutario. El

peligro de “petrificación” de nuestro sistema es entonces evidente. Obviamente el Estatuto pretende en parte esa rigidez, consustancial a su función de garantía de un espacio, competencial, participativo y financiero, de la Comunidad. Pero el grado de rigidez ha evolucionado también a lo largo del proceso estatutario, reduciendo esa rigidez en lo fundamental al ámbito, por definición adaptable, de los principios, e introduciendo cláusulas excepcionales y reservas que abren considerablemente el espacio al Tribunal Constitucional y al legislador estatal y autonómico, fundamentalmente.

Ciertamente pues, el Estatuto pasa a “absorber elementos hasta ahora ocupados por la jurisprudencia constitucional”, pero deducir de ahí su “posición hegemónica” en el juego con esa jurisprudencia es algo aventurado ante la apertura que sigue existiendo en los preceptos estatutarios y su necesaria interpretación de acuerdo con la Constitución. El modelo es algo más rígido, también para el Tribunal Constitucional, pero sólo la práctica podrá mostrar si esa rigidez es excesiva o, en cambio, positiva para evitar la fácil salida del casuismo y la siempre presente tentación de flexibilizar la propia interpretación y jurisprudencia del Tribunal a la luz de cada propuesta legislativa estatal que se somete a su juicio.

En mi opinión, la cuestión de la funcionalidad constitucional del Estatuto plantea otro elemento más allá de su relación con la Constitución o la jurisprudencia constitucional como ámbitos que podrían aparecer como alternativos para las tareas realizadas ahora por el Estatuto. Se trata de la funcionalidad del Estatuto, como norma necesariamente general y abstracta, para imponer límites concretos y mandatos a la actuación estatal.

La dificultad para impedir un uso excesivo de los títulos horizontales estatales por ejemplo ha llevado finalmente a una cierta renuncia a esa tarea;³⁵ la apertura de los límites y principios en referencia a la legislación básica estatal anuncia una cierta debilidad en la limi-

35. Expresada en la desaparición del término “excluyente” del art. 110 referido a las competencias exclusivas y en el silencio sobre la posible intervención de títulos horizontales. Ya antes se ha hecho referencia a la adecuación constitucional de esta solución, que sin embargo, debilita la respuesta a la demanda sobre limitación del uso excesivo de los títulos horizontales.

tación estatutaria a los excesos en este ámbito,³⁶ la renuncia igualmente a la inclusión de puntos de conexión territoriales en determinados títulos³⁷ implica que con ellos caiga la garantía frente al uso de la supraterritorialidad como forma de recuperación competencial estatal; y no debe descartarse que los listados de submaterias previstos en cada uno de los artículos sucumban a interpretaciones reductoras del propio tribunal Constitucional o del legislador estatal; los nuevos principios estatutarios en materia de financiación no pueden desde luego suplir los efectos incisivos de un sistema bilateral como el propuesto inicialmente en el Parlamento de Cataluña.

Lo que late en el fondo de esta problemática es la imposibilidad de someter decisiones concretas a principios abstractos taxativos y eficaces, en el Estatuto o en la Constitución, que en este ámbito plantean iguales dificultades. Y, por otro lado, la dificultad de un control jurisdiccional que inevitablemente concede un margen muy importante al legislador al enjuiciar sus textos. Ante esta situación el Estatuto aparece como un texto funcionalmente poco adecuado, por necesariamente abstracto y general, para elevar muy considerablemente la garantía de las competencias y los intereses autonómicos.

Paradójicamente, el Estatuto ha aparecido como el único elemento disponible de respuesta a las tareas pendientes del Estado autonómico. En lo posible el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña ha asumido ese reto. Pero la significación fundamental del procedimiento de reforma sigue siendo la de plantear las necesidades aun pendientes, que el propio Estatuto no puede cubrir: si se permite la expresión, su función como fiebre sintomática de necesidades por cubrir es mucho mayor que su utilidad como arma de defensa o respuesta a esas necesidades.

36. Recuérdese que en este ámbito la imposición de norma con rango de ley se limita a través de una cláusula abierta que posibilita la acción de reglamentos; y que la propuesta original que limitaba las bases a principios y estándares normativos se ha transformado en una mención a un "contenido normativo mínimo" (art. 111 EAC).

37. Así por ejemplo en los art. 124 sobre cooperativas o 126 sobre seguros, renuncia derivada de los efectos obvios para otras Comunidades Autónomas de tales puntos de conexión (de eficacia horizontal impropia de un Estatuto). Y ello ahora sin perjuicio de los efectos generales que puedan derivarse del artículo 115, a mi juicio mucho más adecuado por su carácter de principio pero, por ello mismo, de eficacia más diferida al momento del conflicto concreto. *Vid.* recientemente los trabajos publicados en AAVV, *Territorio y autonomía*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2006.

En ese sentido, resulta muy adecuado a mi juicio retomar la última parte del trabajo de Pedro Cruz; la que, en torno a la noción de una "Primera Constitución Federal" evoca las necesidades constitucionales que se abren en este momento de evolución del Estado autonómico. Pero con la diferencia respecto del profesor Cruz de considerar esas necesidades no como un producto del Estatuto, que no las incrementa sino que más bien es una primera piedra en su cobertura, sino como un producto de las carencias de nuestro modelo autonómico hasta hoy.

4. La "Primera Constitución federal". Los mecanismos generales de articulación del Estado autonómico

El trabajo del profesor Cruz Villalón destacaba especialmente el nuevo papel que las instituciones autonómicas han jugado en el debate estatutario. Lo que ocurre es que ese papel se limita actualmente a ese debate estatutario. Las Comunidades Autónomas, como tales, y siempre individualmente, tienen vías de participación en el nivel constitucional y estatutario, pero no en el nivel de actuación ordinaria del Estado. Y esa es la carencia fundamental de nuestro modelo.

El nuevo Estatuto catalán es consciente de esa carencia participativa ordinaria y, como se ha intentado mostrar, plantea algunas líneas de respuesta, necesariamente abstractas o limitadas a la bilateralidad. Pero el Estatuto no es, desde luego, el lugar adecuado para organizar esa participación en términos generales: puede proponerla, invocarla o hasta reconocerla como principio, pero desde luego no puede institucionalizarla; y ese déficit de institucionalización es el que explica también la obsesión estatutaria original por imponer límites a la legislación estatal.

En este sentido, resulta necesario un esfuerzo de construcción de un sistema de relaciones, y esencialmente de participación autonómica, que contribuya a sustituir la conflictividad propia de nuestro modelo (y como propia del modelo reflejada en el nuevo Estatuto) por una dinámica de discusión y acuerdo institucional entre Estado y Comunidades Autónomas; y no simplemente de discusión sobre la base de los partidos políticos reflejados en los correspondientes gobiernos autonómicos, que es lo que, en el mejor de los casos, existe hoy. La sustitución, pues, no de un modelo de Estado de las Autonomías

por otro, sino el nuevo "reajuste" de una concepción patológica "conflictual" de nuestro Estado por otra que acentúe el carácter participativo del mismo, acercándolo así a los modelos compuestos comparados.³⁸

En este sentido, la "Primera Constitución federal" que aquí se asume como noción de interés es desde luego distinta a la que propone el Profesor Cruz Villalón. No se plantea como remedio o consecuencia ante el "nuevo Estado de las Autonomías" derivado del Estatuto catalán, sino como necesidad propia del Estado de las Autonomías de la Constitución. Y sobre todo no pretende la superación de ese Estado de las Autonomías, que sigue siendo útil también en sus extremos más propios y característicos (como el propio proceso estatuario y su eficacia integradora demuestra); como mucho pretende la superación de una de sus deficiencias fundamentales, la falta de participación.

Y, por ello mismo, se plantea no estricta ni necesariamente como una reforma constitucional, aunque ése pueda ser su horizonte final, sino como el desarrollo efectivo de mecanismos y canales de una participación institucionalizada y efectiva. Un horizonte además que tampoco es ajeno a nuestra realidad actual: el contexto del Estatuto de Autonomía de Cataluña no es sólo el de la propuesta de reforma del Estatuto del País Vasco; lo es también el del desarrollo del sistema de participación autonómica en asuntos europeos,³⁹ el de la institucionalización de la Conferencia de Presidentes⁴⁰ o el de la propuesta de reforma constitucional del Senado.⁴¹ El Estatuto se enmarca con

38. Que, si reducen actualmente el grado de imbricación y relaciones participativas para recuperar decisiones autónomas de uno y otro nivel lo hacen desde un grado de desarrollo participativo inmensamente mayor al ni tan sólo planteado en nuestro sistema; y lo hacen para llegar a un resultado que sigue siendo absolutamente utópico en el Estado de las Autonomías español.

39. *Vid.* al respecto las valoraciones de la actividad de la Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en el *Informe Comunidades Autónomas 2004 y 2005*, realizadas por E. Roig en 2004 y por J. Donaire en 2005.

40. *Vid.* al respecto los trabajos disponibles en la página web del Instituto de Derecho Público (<http://www.pcb.ub.es/idp>) o (el trabajo de E. Aja publicado en el propio *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Barcelona, 2006).

41. De nuevo la intervención del presidente del Gobierno en el Debate del Estado de las Autonomías en el Senado en noviembre de 2005 plantea con claridad este contexto general y las necesidades de aumentar la participación autonómica, refiriéndose a la nece-

naturalidad en este proceso en la medida en que asume en su interior tanto las líneas de garantía de un ámbito propio de decisión como de participación en las decisiones generales; y en que conjuga también las ideas de plantear soluciones y de evidenciar problemas y necesidades, cuya cobertura deberá corresponder a otros procesos futuros.

sidad de “conjugarla dinámica de ampliación competencial que originan las reformas estatutarias con un impulso decidido a las relaciones de coordinación y participación entre los diversos entes territoriales más allá de la genérica cooperación que ya viene funcionando” (DSS, Comisión General de las CCAA, núm. 1, 7-11-2005, p. 6), para enlazar inmediatamente esa demanda con la referencia a convenios, conferencias sectoriales, participación en asuntos europeos, Conferencia de Presidentes y, finalmente, la reforma del Senado, todo ello para avanzar en “el camino que marca la Constitución Española de 1978. No cambiamos el rumbo, no variamos la dirección. Avanzamos un trecho aún inexplorado, pero del que sabemos a ciencia cierta que lo tenemos que cubrir, porque esa es la etapa lógica y necesaria (...). Esa etapa es la de la culminación del Estado autonómico.” (*ibid.* p. 10).

RESUM

En el número 2 de la *REAF*, el professor Pedro Cruz plantejava l'aprovació de l'aleshores Projecte d'Estatut d'autonomia de Catalunya com a moment inicial d'una transformació en la concepció constitucional de l'Estat autonòmic, fet que el duia a afirmar que l'actual estructura territorial de l'Estat estaria en vies de ser substituïda, més o menys nítidament, per una altra. No estaríem, doncs, davant d'un simple reajustament de l'Estat de les autonomies, sinó davant d'un "altre Estat de les autonomies". En aquest article, això no obstant, es defensa que el que es produeix en l'actualitat és simplement el desplegament del nostre model vigent des dels seus mateixos pressupòsits constitucionals, bo i potenciant-ne els aspectes fins ara més febles, i que, per tant, estem no davant d'una substitució del sistema sinó davant del seu desplegament adequat i natural. Així, el "segon Estat de les autonomies" de què parlava Cruz es concep aquí com una nova etapa del mateix Estat de les autonomies en la qual es concreten aspectes com ara la distribució competencial o el finançament, i es dóna sortida a les noves necessitats de participació de les institucions autonòmiques en les decisions de l'Estat; tot això amb la finalitat de poder construir formes més intenses d'integració política dels ciutadans, en la mateixa comunitat autònoma i en el model constitucional espanyol.

ABSTRACT

In an article which appeared in the second issue of *REAF*, Professor Cruz suggested that the proposal adopted by the Catalan Parliament to reform the Statute of Autonomy of Catalonia would lead to a substantial transformation of the territorial structure of Spain. Indeed, he argued that such a transformation would go beyond the structures and aims set out in Spanish Constitution. In this sense, Professor Cruz believes that the implementation of the new Statute of Autonomy would result in the establishment of territorial structure of powers completely different from the model envisaged from the Constitution. In the present article, Professor Roig argues against Prof. Cruz's thesis, asserting that the institutional setting which would result from the implementation of the new Statute of Autonomy of Catalonia falls squarely within the framework established by the Spanish Constitution. He argues that this new institutional setting should be considered a step forward in the development of the original territorial model of Spain: a model which aims at providing a clearer definition of matters such as the distribution of powers and the financing system; and at finding responses to new institutional needs such as the participation of the Autonomous Communities within the decisionmaking processes relating to state-wide issues.