

Generalización, homogeneidad e igualdad en la organización territorial del Estado

I. INTRODUCCIÓN

Es sabido que el Título VIII de nuestra Constitución no consagra una ordenación cerrada o estática de la organización territorial del Estado, sino que constituye un amplio marco que permite la satisfacción de las voluntades de autogobierno de las distintas comunidades autónomas. Se ha dicho, por tanto, que su desarrollo es una prolongación natural del proceso constituyente. El Estado autonómico español se ha ido conformando progresivamente hasta llegar a cierto grado de estabilidad aún sin lograr el cierre definitivo del modelo, siempre sometido al dinamismo que caracteriza las relaciones internas en un Estado políticamente descentralizado. Al tratarse de una de las principales cuestiones de Estado, los grandes avances en la configuración del Estado autonómico han estado precedidas por importantes Acuerdos que han suscrito los dos principales partidos políticos españoles, en cada momento.

Si por algo se ha caracterizado la VIII Legislatura de las Cortes Generales (2004-2008) en lo que se refiere a la organización territorial del Estado, ha sido, en primer lugar, por la irrupción en el escenario político del llamado «Plan Ibarretxe», que dió paso a un debate jurídico y doctrinal, que ya se creía superado, sobre conceptos clásicos en la ciencia política como los de soberanía, poder constituyente y autodeterminación, y que comportó, por encerrar pretensiones manifiestamente inconstitucionales, su rechazo por el Congreso de los Diputados; y en segundo lugar, por las reformas de los Estatutos de autonomía que se han aprobado (Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla-León) y por los procesos iniciados a tal fin (Canarias y Castilla-La Mancha, y en menor medida, Galicia y Asturias). Sin embargo, por primera vez tales reformas no han sido precedidas de un pacto a nivel estatal por parte de los dos principales partidos políticos de ámbito nacional.

Como ya he advertido y veremos a continuación, los grandes hitos del Estado autonómico, una vez aprobada la Constitución, se han producido en el marco de amplios Acuerdos que supusieron, primero, la *generalización del régimen autonómico* en toda España (Acuerdos de 1981), y después, la *homogenización competencial* de todas las Comunidades autónomas (Pactos de 1992). Con las

reformas recientes operadas en 2006 y 2007, se puede afirmar que se ha materializado la concepción de que, en contra de algunas pretensiones, todas las Comunidades Autónomas pueden ser iguales desde el punto de vista competencial e institucional –salvando las peculiaridades derivadas de los llamados «hechos diferenciales» y algunas cláusulas estatutarias sobre inversiones del Estado que, en mi opinión, orillan la Constitución–, con lo que la *igualdad de las Comunidades autónomas* que, a mi juicio tiene un sólido fundamento constitucional, supone el tercer estadio de un proceso que parece llegar a su fin.

2. ALGUNAS NOTAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

2.1 Los pactos autonómicos de 1981

Durante el proceso constituyente, al abordar el tratamiento que se debía dar a la vieja «cuestión regional» –recurrente en la historia constitución española–, se planteó el dilema de si el régimen de autonomía debía reservarse sólo para Cataluña y el País Vasco, –donde el sentimiento nacionalista era mas perceptible–, o si, por el contrario, debía extenderse a todo el territorio del Estado. Por ello, uno de los acontecimientos más importantes en el proceso de conformación de nuestro Estado autonómico fue la firma de los pactos autonómicos suscritos en 31 de julio de 1981 por el Gobierno y el partido que lo sustentaba, entonces la UCD, y por el PSOE, principal partido de la oposición. En dichos Pactos se acordó la generalización del régimen de autonomía a todo el territorio español y el proceso para lograr, en un plazo razonable de tiempo, una distribución homogénea del poder, reconociendo las diversas peculiaridades de las nacionalidades y regiones.

La trascendencia de aquellos pactos llega hasta nuestros días, porque fue diseñado el actual mapa autonómico, prefijando las comunidades autónomas que había que constituir –junto a País Vasco, Cataluña y Galicia, cuyos Estatutos ya habían sido aprobados–, y por haber predeterminado cuestiones importantes de tipo procesal y relativas a los órganos de representación y gobierno de las futuras Comunidades Autónomas, que, de alguna u otra forma, dejaban en entredicho el principio dispositivo o de voluntariedad.

Podría considerarse que aquellos Pactos autonómicos de 1981, a más de orillar el principio dispositivo, encerraban un recelo negativo hacia lo que podían ser las futuras Comunidades autónomas. En todo caso evidenciaron una desconfianza hacia los futuros gobiernos autonómicos, que se quiso justificar en la necesidad de contrarrestar a una opinión pública que consideraba, entonces, que las autonomías iban a comportar la desintegración de España y, por descontado, una multiplicación de cargos políticos y un despilfarro de fondos públicos.

Pero es lo cierto que con ellos se implantó la *generalización* del régimen de autonomía a todo el territorio del Estado, de suerte tal que en los dos años

siguientes fueron aprobados todos los Estatutos de autonomía, con excepción de los de Ceuta y Melilla, que accedieron a su *status* de ciudades autónomas en 1995.

Pero tras la aprobación de los 17 Estatutos de Autonomía el panorama era de una evidente desigualdad en el grado de autonomía de las diferentes Comunidades autónomas, que podían quedar agrupadas en tres categorías:

1.– El País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE, (las tres primeras, además, beneficiándose de las facilidades que les reconocía la Disposición Transitoria Segunda de la CE), obteniendo el máximo grado de autonomía inicialmente posible, dentro del marco delimitado por el art. 149 CE.

2.– La Comunidad Valenciana y Canarias, que asumieron además de las competencias permitidas por el art. 148 CE, todas las demás constitucionalmente posibles, hasta el límite del art. 149 CE, en virtud de sendas leyes orgánicas por las que el Estado les transfirió éstas, al amparo de lo dispuesto en el art. 150.2 CE; y Navarra, con un régimen especial, derivado de su Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero.

Y 3.– Las diez restantes Comunidades Autónomas, llamadas de régimen común, que habían de esperar, conforme a lo dispuesto en el art. 148.2 CE, un mínimo de cinco años para poder ampliar su grado de autonomía, asumiendo nuevas competencias.

2.2 Los pactos autonómicos de 1992

El 28 de febrero de 1992, el Gobierno de la Nación, el partido que lo sustentaba –entonces el PSOE–, y el principal partido de la oposición –el PP–, suscribieron unos pactos en los que manifestaban que el desarrollo del Título VIII de la CE, que se había concebido siempre como una cuestión que afectaba a la esencia misma del Estado, debía ser objeto de un consenso fundamental entre las diversas fuerzas políticas que expresan el pluralismo en las Cortes Generales.

Cumplidos los plazos mínimos previstos en la Constitución para proceder a la ampliación de las competencias de las Comunidades autónomas que por haber accedido a la autonomía por la vía del art. 143 no pudieron asumir en sus Estatutos más competencias que las establecidas en el art. 148.1, y teniendo en cuenta la consolidación de las instituciones autonómicas y la experiencia sobre el funcionamiento del Estado autonómico, se consideraba que aquel resultaba el momento óptimo para impulsar el perfeccionamiento del modelo hacia un horizonte definitivo.

El objetivo de estos Acuerdos era, no tanto la igualación competencial – pues el Tribunal Constitucional en diferentes Sentencias había insistido ya en la

idea de la imposibilidad de una igualación competencial-,¹ sino más bien la equiparación competencial de todas las Comunidades autónomas

La ampliación de las competencias –que se concretan en los propios Acuerdos–, se había de llevar a cabo mediante la delegación o transferencia acordada por las Cortes Generales al amparo del art. 150.2 de la Constitución, plasmada en una Ley Orgánica en la que se incluyeran, para todas las Comunidades autónomas afectadas, las materias objeto de la ampliación competencial pretendida para, a continuación, promover la reforma de los respectivos Estatutos de autonomía, a fin de incorporar a aquéllos las competencias transferidas, variando, de este modo, la naturaleza de éstas.

Además, se convino por los firmantes de los Acuerdos la obligación de promover las necesarias iniciativas de reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias y de la Comunidad Valenciana, al objeto de dejar incorporadas a los mismos las competencias transferidas por las Leyes Orgánicas 11 y 12 de 1982,² y a votar su aprobación en las Cortes Generales, siempre que las iniciativas de reforma respondieran estrictamente al contenido antes indicado.

Y así, se promulgó la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, «de transferencia de competencias a las Comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución», con el doble objetivo de racionalizar el proceso, posibilitando un funcionamiento ordenado y estable del Estado autonómico, y de dar satisfacción a las aspiraciones de las Comunidades autónomas del art. 143 de asumir las nuevas competencias mediante la reforma de sus Estatutos, aspiraciones que habían sido muy especialmente reivindicadas, desde hacia ya varios años, por Aragón.

Y cumpliendo las previsiones de aquellos Acuerdos de 1992, se promulgaron en marzo de 1994 un total de doce Leyes Orgánicas que modificaron diversos preceptos de los Estatutos de autonomía de Asturias, Cantabria, la Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-León;³ añadiéndose también una Disposición Adicional al Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana;⁴ y fue derogada la LOTRAVA.⁵

¹ STC 37/1997.

² Leyes Orgánicas promulgadas simultáneamente a las de aprobación de sus Estatutos de autonomía, en virtud de las cuales fueron transferidas a Canarias y a la Comunidad Valenciana más competencias que las enumeradas en el art. 148.I de la Constitución, pese a su acceso a la autonomía por la vía del art. 143 CE.

³ Leyes Orgánicas 1 a 4/1994, de 24 de marzo, de reforma de los Estatutos de autonomía de Asturias, Cantabria, La Rioja y Murcia; y 6 a 11/1994, de la misma fecha, de reforma de los de Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla-León.

⁴ Ley Orgánica 5/1994, de 24 de marzo. La nueva Disposición Adicional Tercera prescribe que «Todas las competencias atribuidas por el presente Estatuto quedan atribuidas a él plenamente, asumiéndose con carácter estatutario por la *Generalitat Valenciana*».

⁵ Ley Orgánica 12/1994, de 24 de marzo, por la se derogó la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias de titularidad estatal. A partir de ese momento, las competencias enumeradas en el Estatuto valenciano, que excedían de las previstas en el art. 148.I de la Constitución, y que la *Generalitat Valenciana* ostentaba por

No es momento ni lugar adecuado para valorar la forma en que, inicialmente, y como consecuencia de aquellos Acuerdos de 1992, se amplió el ámbito competencial de las Comunidades *de vía lenta* y de Galicia.⁶ La previa transferencia de las competencias a través de la Ley Orgánica promulgada al amparo del art. 150.2 de la Constitución trató de homogeneizar el techo competencial de las Comunidades autónomas y de vincular la ulterior reforma de los Estatutos de las Comunidades afectadas, evitando, de este modo, demandas dispares.

Si bien pudiera pensarse que esta forma de proceder resultó contraria al principio dispositivo que la Constitución consagra, habida cuenta el derecho de reforma concebido como originalmente libre por la Constitución y garantizado por la misma, no lo es menos que la valoración de los Pactos de 1992 ha de ser positiva al haber posibilitado un sistema más racional y satisfecho, en definitiva, y en general, las legítimas aspiraciones de las Comunidades con autonomía menos plena que, transcurridos ya una decena de años desde la vigencia de sus Estatutos, pretendían un mayor grado de autogobierno.⁷

Como señaló Muñoz Machado,⁸ el Informe de la Comisión de expertos de 19 de mayo de 1981, que sirvió de base para los Pactos autonómicos de aquel año, hizo notar que la disparidad competencial a que podía abocar la diversidad de Estatutos de autonomía, conducía a un sistema difícilmente operativo, destacando la posibilidad de que el Estado, como totalidad organizativa, tuviera que ajustarse simultáneamente a dos patrones distintos, ordenarse sobre la base de dos modelos opuestos, producir normas de estructura y alcances diferentes para cada parte del territorio, desarrollar políticas distintas en cada espacio concreto y funcionar, en fin, con arreglo a dos mentalidades.

Si con los Pactos autonómicos de 1981 se pretendió la *generalización* del régimen de autonomía para todo el territorio del Estado, con los de 1992, se intentó la *homogeneización* competencial, acercando las Comunidades de autonomía menos plena a la homologación con las que, *ab initio*, contaron con

título de transferencia estatal, pasaron a tener naturaleza estatutaria, dejando de ser susceptibles de control extraordinario por parte del Estado.

⁶ Una crítica a la vía del art. 150. 2 CE como mecanismo de ampliación competencial puede verse en Alejandro Ruiz-Huerta Carbonell: «Los Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992: ¿una alternativa constitucional adecuada?», *Revista de Estudios Políticos* n° 81 (1993), pág. 118. Sobre el significado de dicho artículo, vid. Martí Bassols Coma y José M. Serrano Alberca: «El artículo 149 de la CE en relación con el artículo 150.2: análisis de la delegación en materia de las competencias exclusivas estatales», *Revista de Administración Pública* n° 97 (1982), pág. 31 y ss.; y Santiago Muñoz Machado: *Derecho público de las Comunidades autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, pág. 175 y ss.

⁷ Un juicio de valor positivo lo realiza Santiago Muñoz Machado, en «Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», *Revista de Administración Pública* n° 128 (1992), pág. 90 y ss., aunque formula algunas críticas a la utilización previa de una transferencia generalizada por medio de la Ley Orgánica dictada al amparo del art. 150.2 de la CE.

⁸ Santiago Muñoz Machado: «Los pactos autonómicos...», cit., pág. 86.

mayores competencias. Dos etapas de singular importancia en la configuración de nuestro Estado autonómico.⁹

Cabe recordar que los Acuerdos autonómicos de 1992, además de la referida homogeneización competencial, contenían una serie de pautas para desarrollar el principio de cooperación, entendido como consustancial al buen funcionamiento del Estado autonómico, fomentando un sistema de relaciones asentado sobre una actitud de recíproca lealtad constitucional y estatutaria. Pero en los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992 se limitaba a aquella ampliación la reforma de los Estatutos, sin posibilidad de que, aprovechando el proceso de reforma, se canalizaran otras pretensiones, cuando era una aspiración de estas Comunidades autónomas completar, mejorar y, en fin, perfeccionar, su sistema de autogobierno, introduciendo para ello retoques en sus normas institucionales básicas, reconociendo a sus instituciones determinadas facultades de las que carecían, o suprimiendo límites de difícil justificación.

Como se ha visto, los Pactos Autonómicos de julio de 1981 encerraban cierta desconfianza o recelo en torno a la estructura y funcionamiento de las futuras Comunidades Autónomas, por lo que trataron de configurarlas en base a un patrón que, en cierto modo, limitaba su plena capacidad de autoorganización. Este dato, unido a la lógica comparación con las Comunidades del 151, propició el inicio de un proceso de reformas que afectó a once Comunidades¹⁰ y que

⁹ Adolfo Hernández Lafuente y M^a Angeles Gonzalez García consideraron entonces que, no obstante, el resultado de los Pactos autonómicos de 1992 ofreció diversas manifestaciones de heterogeneidad competencial entre las Comunidades autónomas, pues observaron, por ejemplo, que hubo competencias reconocidas a las comunidades del 143 que ni siquiera tenían reconocidas todas las del 151, como la ejecución de la legislación penitenciaria, el transporte fluvial o el nombramiento de Corredores de Comercio y Agentes de Cambio y Bolsa; o que existían títulos generales en los Acuerdos, en los que no se producía la equiparación con las Comunidades del 151, como seguridad social, ordenación del crédito, banca y seguros. Vid. «Los Acuerdos autonómicos de 28 de Febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», *Documentación Administrativa* n^o 232-233 (1992-1993), págs. 136 y ss.

García Roca ha indicado al respecto, que la opción homogeneizadora de las competencias resulta, en la práctica, casi una misión imposible o, más matizadamente, un rompecabezas al que siempre le falta alguna pieza y nunca se llega a ultimar por mucho que se avance en su composición. Vid. «España asimétrica (Descentralización territorial y asimetrías autonómicas: una especulación teórica)», en *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico*, MAP (Colección Informe y Documentos), Madrid, 1997, pág. 71.

¹⁰ Las Leyes Orgánicas por las que aprobaron las reformas de los Estatutos de autonomía, son las siguientes:

- L.O. 4/1996, de 30 de diciembre, Canarias.
- L.O. 5/1996, de 30 de diciembre, Aragón.
- L.O. 3/1997, de 3 de julio, Castilla-La Mancha.
- L.O. 1/1998, de 15 de junio, Murcia.
- L.O. 5/1998, de 7 de julio, Madrid.
- L.O. 11/1998, de 30 de diciembre, Cantabria.
- L.O. 1/1999, de 5 de enero, Principado de Asturias.

comenzó en diciembre de 1996 con las reformas de los Estatutos de Canarias y de Aragón, hasta llegar, en mayo de 1999, a la reforma del de Extremadura. Además, en 2001, se reformó la norma básica de Navarra, a fin de establecer un nuevo procedimiento de elección de su Presidente y de reconocerle la facultad de disolución anticipada del Parlamento.¹¹

En la Comunidad Valenciana, durante la IV Legislatura, se constituyó en las Cortes Valencianas una Comisión especial para el estudio de la reforma del Estatuto de autonomía, que no pudo concluir sus trabajos, no iniciándose, por tanto, el proceso de reforma. Aunque los tres partidos políticos que obtuvieron representación parlamentaria en las elecciones de 1999, –PP, PSOE y EU–, contemplaban en sus programas electorales la necesidad de reformar el Estatuto, siendo, para todos ellos, prioritario iniciar los trámites conducentes a tal fin, la realidad fue que el Estatuto valenciano no llegó a ser reformado entonces.

2.3 Las reformas de la VIII Legislatura

En mi opinión, la homogenización competencial derivada de los Acuerdos autonómicos de 1992 y el perfeccionamiento del entramado institucional que se inicia con las reformas estatutarias en 1996 provocó cierta incomodidad en ámbitos nacionalistas de las que durante tiempo se autodenominaron «comunidades históricas», con vocación exclusiva y excluyente. Me refiero, naturalmente, al País Vasco, Cataluña y Galicia: estas tres Comunidades fueron las únicas que accedieron a la autonomía haciendo uso del privilegio reconocido en la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución y, justo es reconocerlo, impulsaron un proceso de conformación interna luego seguido por las demás regiones y nacionalidades. Siempre han pugnado por ostentar la vanguardia de la política territorial y es difícil afirmar que admitieran la igualdad entre Comunidades autónomas.

Quizás ello explique el debate surgido en 1998 sobre el carácter plurinacional del Estado, propiciado por la reunión conjunta de PNV, CiU y BNG, que desembocó en las Declaraciones de Barcelona, Gasteiz y Santiago de Compostela¹² con las que los citados partidos nacionalistas pretendieron abrir nuevas líneas de reflexión y propuestas sobre el modelo de Estado tendentes al

-
- L.O. 2/1999, de 7 de enero, La Rioja.
 - L.O. 3/1999, de 8 de enero, Islas Baleares.
 - L.O. 4/1999, de 8 de enero, Castilla y León.
 - L.O. 11/1999, de 6 de mayo, Extremadura.

¹¹ L.O. 1/2001, de 26 de marzo, Navarra

¹² Las Declaraciones de Barcelona, de 16 de julio de 1998; de Vitoria-Gasteiz, de 16 de septiembre de 1998 y de Santiago de Compostela, de 31 de octubre de 1998 pueden consultarse en el *Informe sobre Comunidades autónomas 1998*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999, págs. 44 y ss.

reconocimiento jurídico-político de su carácter plurinacional, y a dotarlo de una estructura competencial que hiciera efectivo tal reconocimiento.

Además, postulaban un cambio de los criterios interpretativos uniformistas y poco autonomistas utilizados por el legislador estatal y corroborados, en líneas generales, por el Tribunal Constitucional que suponían, en opinión de los nacionalistas vascos, catalanes y gallegos, la negación de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y la extensión abusiva de la legislación básica del Estado. De ahí que pugnarán por «una nueva composición del Tribunal Constitucional, que refleje adecuadamente la pluralidad de poderes que concurren en el mismo para dirimir sus conflictos, arbitrando mecanismos que permitan que la designación de Magistrados [...] responda a la realidad plurinacional del Estado».

13

Estas propuestas fueron contestadas, mediante la Declaración de Mérida ¹⁴ suscrita por los Presidentes de las Comunidades autónomas de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, en la que tras lamentarse de la existencia de posiciones nacionalistas que cuestionan la cohesión garantizada en la Constitución y negaban la soberanía de los españoles en su conjunto, en un momento en que había de considerarse superado el nacionalismo español de carácter excluyente, concluyeron afirmando que no existía un derecho natural, ni previo ni posterior a la Constitución, que pudiera ser invocado para justificar privilegios entre los territorios o desigualdad entre los españoles. En este sentido, afirmaron, todas las Comunidades Autónomas tienen el derecho a los niveles de autogobierno y competencias a que aspiran dentro de lo que la Constitución admite.

Desde luego la Constitución no ampara un Estado autonómico desigual. Más allá de las diferencias de derecho –régimen de cooficialidad lingüística, derecho civil propio, cultura, insularidad...–, no encuentro en nuestro Texto Fundamental razones que avalen la diferencia permanente entre unas y otras Comunidades Autónomas. Y más aún: considero que cualquier intento en sentido contrario, deviene inconstitucional.

Ocurre, sin embargo, que –como ha destacado Carreras– ¹⁵ los partidos nacionalistas vascos y catalanes necesitan, por su propia naturaleza, que el modelo estructural esté permanentemente abierto, ya que es consustancial a su ideología política el aumento de competencias. Y añadido yo: un aumento de competencias no generalizado, pues de otro modo, la consecución de lo pretendido les genera insatisfacción.

¹³ Cfr. *Declaración de Santiago de Compostela*, cit. Quizás a ello responda el nuevo sistema de elección de magistrados del Tribunal Constitucional por el Senado, para lo que se requiere previa propuesta de las CCAA, según la reciente reforma de la LOTC, por la L.O. 6/2007, de 24 de mayo.

¹⁴ Declaración de Mérida, de 6 de octubre de 1998. En *Informe sobre Comunidades Autónomas 1998*, cit. pág. 50.

¹⁵ Francesc de Carreras Serra: «El sistema autonómico español: ¿Existe un modelo de Estado?», en *Asimetría y cohesión...*, cit. pág. 103.

Si es evidente, como he indicado, que proclamar que nuestro modelo de Estado está perfectamente delimitado y cerrado presente más inconvenientes que ventajas, no lo es menos que, en todo caso, se debe procurar que el modelo sea estable y no sometido a presiones que encierran más que un proyecto común, un egoísmo partidista en muchas ocasiones.

Aparte las aspiraciones soberanistas que en algunas –muy pocas– Comunidades autónomas, y con muy desigual intensidad, se han venido percibiendo durante la actual etapa constitucional, estimo que fue la equiparación competencial derivada de los Pactos de 1992 la que ha sido el detonante que ha llevado a acometer profundas reformas de los Estatutos de autonomía durante la VIII Legislatura. Nótese que a la reforma del Estatuto valenciano –a todas luces necesaria por razones que más adelante expondré–, y a la del Estatuto de Cataluña, siguieron las de los Estatutos de Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla-León, y están en ciernes las de otras Comunidades. Me permito dudar de si eran necesarias reformas tan profundas que, en realidad, han desembocado en nuevos Estatutos de autonomía, y temo que por esa senda discurren en el futuro inmediato las demás Comunidades Autónomas.

Y siempre, planeando en el panorama político, la vieja cuestión de los hechos diferenciales reiteradamente planteada por algunos partidos en País Vasco y Cataluña, donde que se ha llegado a reivindicar, de nuevo el reconocimiento de estas Comunidades como «nación» e incluso, en algún caso localizado, como «Estado».

Este es uno de los retos, posiblemente ahora el más relevante, que tiene planteado nuestro Estado autonómico: el desencuentro entre quienes defienden la imposición de una asimetría en su propio beneficio y quienes pretenden el imperio de la voluntariedad y la posibilidad de igualdad, es evidente.

Sin embargo, los acontecimientos que han ocurrido durante la VIII Legislatura, en lo que se refiere a la organización territorial del Estado, nos muestran un panorama bien diferente al anhelado por los defensores de las diferencias conceptuales entre Comunidades autónomas.

La propuesta aprobada por el Parlamento Vasco, popularmente conocida como «Plan Ibarretxe», con pretensiones claramente contrarias a la Constitución, fue rechazada por el Congreso de los Diputados, al no tomar en consideración la proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto vasco, con lo que se cerró la puerta a configurar una Comunidad singular con consideración de nación.

Pero además, la propuesta de reforma de la Constitución impulsada por el Gobierno de Rodríguez Zapatero ¹⁶ al objeto, entre otros extremos, de reseñar en la Constitución la relación de Comunidades autónomas, sin ningún tipo de prevalencia de unas sobre otras, y la opinión cualificada del Consejo de Estado expresada en su Informe sobre tal propuesta gubernamental, ¹⁷ pusieron de manifiesto que no cabe pensar en distintas categorías de Comunidades autónomas.

¹⁶ Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005.

¹⁷ Informe del Consejo de Estado de 16 de febrero de 2006.

El hecho de que la relación de Comunidades autónomas pueda figurar en la Constitución –como sugirió el Consejo de Estado–, teniendo en cuenta «la secuencia temporal en la creación» de todas ellas no produce efecto jurídico alguno sobre el que pueda basarse una diferenciación. Incluso el Consejo de Estado propuso la supresión de la Disposición Transitoria Segunda, en tanto que «derecho consumado», con lo que desaparecería la mención a los territorios que en el pasado plebiscitaron afirmativamente Estatutos de autonomía como presupuesto para acceder a la autonomía por una vía especial o menos gravosa que las ordinarias previstas en el Título VIII de la Carta Magna.

La primera reforma estatutaria aprobada fue la de la Comunidad Valenciana, que dio lugar, en realidad, a un nuevo Estatuto de Autonomía.¹⁸ Es evidente si tenemos en cuenta que su Estatuto de 1982 apenas había sufrido modificaciones sustanciales,¹⁹ que era necesaria la mejora de su sistema competencial para incorporar las que los nuevos tiempos reclamaban; como lo era la de su entramado institucional, modernizándolo, adecuándolo a la realidad y superando antiguas limitaciones y encorsetamientos que provenían de los Pactos Autonómicos de 1982, que pudieron tener explicación en el nacimiento de nuestro Estado autonómico pero que veinticinco años después, eran de difícil justificación.²⁰ Hay que tener en cuenta que el Estatuto valenciano no fue objeto de reforma entre 1996 y 1999, a pesar de que en este periodo se reformaron once Estatutos de autonomía, como ya hemos visto.

Del proceso iniciado en 2005 ha salido un nuevo Estatuto. Aunque más completo que el de 1982, es menester reconocer que aquel sirvió satisfactoriamente como marco legal para recuperar la autonomía y ejercer el autogobierno. El balance, pues, es positivo, si olvidamos las dificultades en que se vió enmarcado el proceso autonómico valenciano.

Hay que destacar que durante la elaboración de la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana –pactada entre el PP y el PSOE, tanto a nivel autonómico como estatal–, se procuró, antes que tensionar la Constitución con propuestas claramente contrarias a ella o con interpretaciones forzadas que la podrían perturbar gravemente, observarla como la Norma Fundamental que es. Este fue el criterio que guió al legislador valenciano recogiendo, por otra parte, el sentir mayoritario de los valencianos –que creo es también el sentir mayoritario de los ciudadanos españoles en relación con los procesos de reformas estatutarias–. Ocurre sin embargo, que las minorías discrepantes son muy ruidosas con sus

¹⁸ L.O. 1/2006, de 10 de abril.

¹⁹ En 1991, junto las de otros Estatutos, para que las elecciones autonómicas se celebraran el cuarto domingo de mayo cada cuatro años; y en 1994, con motivo de la derogación de LOTRAVA (Vid. nota 4).

²⁰ Sobre la justificación de la reforma del Estatuto valenciano y su relevancia me remito a mi trabajo «Oportunidad, constitucionalidad y relevancia de la reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana», *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos* n° 47/48 (2006), págs. 81 y ss.

propuestas, respetables, pero en ocasiones extravagantes, que perturban gravemente lo que se conoce como la paz social autonómica.

Como ya he advertido, no estoy muy seguro de si era necesario reformar muchos de los Estatutos que lo han sido o, en todo caso, de haber acometido reformas tan profundas, abordando cuestiones que han generado no pocas tensiones políticas y notables discrepancias jurídicas.

El rosario de recursos de inconstitucionalidad planteados ante el Tribunal Constitucional así lo pone de manifiesto, llegando a producir, además, curiosas situaciones, como la de hallar a unas Comunidades frente a otras en defensa de derechos cuyo ejercicio debe regularse en instancias estatales. El agua es un buen ejemplo de ello; el Defensor del Pueblo y el principal partido de la oposición a nivel nacional, han impugnado preceptos del Estatuto de Cataluña, aquietándose ante similares preceptos del Estatuto de Andalucía; mientras que el Tribunal Constitucional no ha acumulado por motivos de todos conocidos los recursos interpuestos contra un mismo Estatuto; maniobras en el Tribunal Constitucional que afectan al juego de las mayorías en su seno.

El resultado nos lleva a recordar épocas pasadas: los grandes avances de nuestro Estado autonómico han estado jalonados por amplios pactos a nivel nacional; así ocurrió, como ha quedado visto en 1981 y en 1992. Ahora temas como la financiación, el agua, la Administración de Justicia, la gestión de los tributos o la configuración de los órganos constitucionales del Estado en torno a los cuales hay fuertes discrepancias, ponen de manifiesto la necesidad de una reposada discusión y de un consenso a nivel estatal. O, en todo caso, pudieron plantearse para una reforma de la Constitución, anunciada al comienzo de la VIII Legislatura.

Como ha advertido Álvarez Conde²¹ cualquier reforma estatutaria afecta al Estado en su conjunto, pues las Comunidades autónomas son también Estado. Las reformas estatutarias no son un ejercicio de poder constituyente y no pueden afectar a los contenidos exclusivos constitucionales. Los Estatutos están sujetos al principio de primacía constitucional y deben interpretarse de conformidad con ésta. Lo contrario no son sino razonamientos jurídicos que tratan de enmascarar determinadas posiciones políticas.

A nadie se le oculta la polémica que envolvió la elaboración del nuevo Estatuto de Cataluña, cuyo proyecto aprobado por el *Parlament* sufrió no pocas modificaciones a su paso por el Congreso de los Diputados y está sometido a examen del Tribunal Constitucional.²²

No es momento de analizar su contenido y las posibles tachas de constitucionalidad que presenta. Pero sí cabe destacar su notable extensión (223 artículos), si lo comparamos con el de 1979 (57 artículos), en incluso con el nuevo de la Comunidad Valenciana (81 artículos). A las competencias dedica su Título IV,

²¹ Enrique Álvarez Conde: *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007, pág. 170

²² L.O. 6/2006, de 19 de julio.

con un total de 63 artículos (en el de 1979 su Título I, con 22 artículos) al haber utilizado la técnica de desarrollar y minimizar los títulos competenciales frente a la de reseñar títulos genéricos, como es el caso del Estatuto Valenciano.

Más de ello no puede concluirse que Cataluña –o Andalucía– cuenten con mayores competencias que la Comunidad Valenciana. Está por hacer un estudio comparativo que ponga de manifiesto que los títulos genéricos del Estatuto valenciano incluyen los específicos del catalán. Por ello discrepo de quienes han indicado que el alcance de la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana no ha ido tan lejos como el de otros, especialmente por lo que al ámbito competencial se refiere.²³ Es más: me atrevo a apuntar las dificultades que puede entrañar la concreción excesiva de las materias sobre las que se tiene competencia, pues pretendiéndose con este sistema lo que se ha llamado un «blindaje» de las competencias, se puede producir el efecto indeseado de ver limitadas las materias sobre las que se pueden ejercer competencias a las expresamente contempladas en el Estatuto.

Cuestión que merece nuestra atención desde la perspectiva de la igualdad es la relativa a las disposiciones sobre inversiones del Estado en las Comunidades autónomas de Cataluña y Andalucía. La Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Cataluña prescribe que, «La inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un periodo de siete años...»; y la Disposición Adicional Tercera del Estatuto de Andalucía²⁴ dispone, en su apartado segundo que «la inversión destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años».

Ambas Disposiciones tienen en común fijar en vía estatutaria el criterio de inversión regionalizable del Estado en la respectiva Comunidad Autónoma, e imponer dicho criterio durante un mismo período de siete años. Ahora bien, difieren en el tipo de criterio que va a regir dicha inversión: así, mientras en Andalucía el criterio –como se ha indicado anteriormente– es el del peso de la población en el conjunto del Estado, en Cataluña el porcentaje de la inversión ha de ser igual al porcentaje que representa el PIB de la región con respecto al PIB nacional.

A mi juicio ambas Adicionales son inconstitucionales por cuanto imponen al Estado un compromiso de gasto para un periodo de siete años, de suerte tal que se está vinculando al legislador estatal introduciendo un condicionante para las sucesivas Leyes de Presupuestos del Estado. Sobre los argumentos en que apoyo mi opinión de que ambas Disposiciones son contrarias a la Constitución me remito a los Dictámenes del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad

²³ Vid. al respecto, Enrique Álvarez Conde: *Reforma constitucional...*, cit., pág. 180.

²⁴ L.O. 2/2007, de 19 de marzo.

Valenciana relativos a los recursos de inconstitucionalidad que el Gobierno Valenciano proyectaba formular al respecto, y en los que fui ponente.²⁵

Simplemente quiero destacar que el hecho de que Andalucía y para Cataluña se haya establecido en sus Estatutos el criterio que más les interesa a efectos del reparto de las inversiones constituye una medida que repercute en las restantes Comunidades Autónomas y, en definitiva, incide en el conjunto del sistema económico de éstas.

Es de advertir que si distribuimos las inversiones estatales en función del peso del PIB regional, la suma dará 100. Si las distribuimos atendiendo al porcentaje de la población, el importe para cada Comunidad Autónoma será distinto, pero la suma también dará 100. Pero si en cada Estatuto se impone al Estado invertir en función del criterio que más beneficia a cada Comunidad (en Andalucía por la población; en Cataluña por el PIB, en las islas por la insularidad, etc.), nos encontraremos con que la suma de los distintos porcentajes será superior al 100% de las inversiones totales del Estado, de forma que no será posible, en términos matemáticos, ajustar las cuentas en materia de inversiones.

La fijación de un concreto sistema de reparto de las inversiones estatales en los Estatutos catalán y andaluz perjudica a las restantes Comunidades Autónomas en la medida que, a tenor de lo expuesto anteriormente, las restantes regiones deberían optar por el mismo criterio (el de la población) o por otro u otros que permitieran cuadrar los Presupuestos del Estado en el 100%. Y no a todas las Comunidades les interesa el criterio de la población, como así se ha comprobado en Cataluña que ha optado por el de su peso en el PIB, ni tampoco a todas les interesa el criterio del PIB.

De ello se desprende que el establecimiento a la carta de un criterio de distribución de inversiones para Cataluña y Andalucía condiciona necesariamente el criterio de reparto de las restantes Comunidades Autónomas, cuyas inversiones, además, se limitan inevitablemente a la parte sobrante de todas las inversiones regionalizables, tras descontar el compromiso de gasto al que se sujeta el Estado en virtud de las Disposiciones Adicionales Tercera de los Estatutos catalán y andaluz, lo que supone una actuación contraria al principio de solidaridad que ha de regir el reparto de las inversiones estatales entre las Comunidades Autónomas, en atención a las necesidades socioeconómicas de cada una de ellas al tiempo de cuantificar las inversiones.

Ante este panorama tan complejo sólo cabe confiar en la última palabra del Tribunal Constitucional, máximo intérprete de nuestra Carta Magna.

Más tales cláusulas sobre inversiones del Estado no consagran una especial categoría de Comunidades autónomas. Hoy ya no cabe hablar de Comunidades de primera o de segunda, privilegiadas o de vía lenta, si tal calificación la hacemos descansar en nuestra Norma Constitucional, que en absoluto ampara diferencias entre las nacionalidades y regiones más allá de la que supuso la forma de acceso a

²⁵ Dictámenes 633/2006 y 543/2007

la autonomía (derecho consumado) o de las especificidades constitucionalmente previstas (Navarra y País Vasco).

Hoy solo se puede hablar de Comunidades prosperas y fuertes si tal calificación la ligamos al devenir de la propia Comunidad, a su dinamismo y al grado de satisfacción de sus ciudadanos.