

“UNA REFLEXIÓN SOBRE EL ESTADO AUTONÓMICO”.

Por Juan Cano Bueso
Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía,
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería,
Letrado del Parlamento de Andalucía

SUMARIO:

I.- La filosofía política de las reformas estatutarias.-

II.- Consideraciones sobre una adecuada estrategia para la reforma de los Estatutos.-

1.a) La oportunidad: ¿eran necesarias las modificaciones emprendidas?

2.a) La temporalidad: ¿Cuándo se deberían haber impulsado las reformas?

3.a) La tramitación: ¿Cómo deberían haberse legitimado?

4.a) La adecuación: ¿Qué principios deben inspirar la reforma territorial?

III.- Balance provisional sobre los obstáculos encontrados.-

IV.- A modo de epílogo: Las reformas estatutarias como profundización del Estado social y democrático de Derecho.-

I.- LA FILOSOFÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS.-

La pasada Legislatura de las Cortes generales (VIII Legislatura) estuvo inmersa en debates sobre proyectos de reforma constitucional y estatutaria. Se trataba de activar procesos jurídico-político de actualización de normas, bien para corregir disfunciones, obsolescencias e insuficiencias de la vigente Constitución, bien para profundizar en los mecanismos de autogobierno y actualizar los subsistemas políticos de las Comunidades Autónomas tras XXX años de vigencia de nuestra suprema norma. Hemos vivido, en conclusión, tiempos movedizos de cambios y refundaciones.

Así las cosas, es evidente que una característica esencial de la pasada Legislatura 2004-2008 la constituyó las anunciadas reformas estatutarias, por cuanto la pretendida y limitada reforma constitucional, propuesta por el Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero, de momento carece del necesario consenso y ha desaparecido de las prioridades de la agenda política del Gobierno.

Pues bien, precedida por el Plan Ibarretxe -que no era la reforma del Estatuto sino la ruptura de la Constitución-, el Parlamento de Cataluña concluyó la tramitación conducente a una reforma estatutaria en profundidad. Antes lo hizo Valencia, y después Baleares y Aragón, mediante un meritorio acuerdo entre las dos fuerzas políticas mayoritarias. Entre medias también culminó el proceso en Andalucía, donde el propio Presidente de la Junta había lanzado la idea en la temprana fecha de junio de 2001 con ocasión del Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Pero las reformas emprendidas en unos y otros lugares respondieron a una filosofía política bien diferente. Para empezar, en el caso de Cataluña, Andalucía y Aragón sólo impropia mente puede hablarse de <<reforma>> de los Estatutos, pues en estos casos se trataba de textos íntegros de nueva planta que incorporan una Disposición Derogatoria expresa del precedente texto

estatutario. En el caso de Cataluña se planteó desde el primer momento la discusión de un *nuevo* texto mediante la apertura de un proceso estatuyente para renovar la legitimidad de la norma y la propia posición de la Comunidad catalana en el conjunto del Estado. El caso de Andalucía fue inicialmente diferente, pero el decurso de los acontecimientos lo llevaron a igualar la profundidad y alcance de la reforma catalana y a marcar el límite máximo permitido para toda operación estatuyente que se pretenda aprobar en el marco de la vigente Constitución. De esta manera Andalucía, tal como ya lo hizo en los años ochenta, volvería a liderar el proceso de *sustancial igualación* entre Comunidades Autónomas propio del llamado Estado Autonómico, sin perjuicio de los hechos diferenciales de otras nacionalidades que tengan soporte y amparo en la Constitución.

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

En el contexto general de las reformas se respira un razonable clima de comprensión hacia los hechos diferenciales protegidos por la Constitución y una radical oposición a que el reconocimiento de tales peculiaridades implique cualquier tipo de privilegio. En general, la reformas estatutarias se plantean, de una parte, como aspiración para el incremento del autogobierno y, de otra, en orden a la reactualización del pacto estatuyente que permita elevar a norma

institucional básica los avances, de todo tipo, alcanzados en el desarrollo autonómico de los últimos XXX años. El ajuste entre realidad política y preceptividad jurídica, entre *normalidad* y *normatividad*, permitirá dar un salto adelante en la consolidación del Estado autonómico y ganar en seguridad jurídica de cara a limitar los conflictos institucionales y propiciar entre todos que el Estado funcione armónicamente.

II.- CONSIDERACIONES SOBRE UNA ADECUADA ESTRATEGIA PARA LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.-

Una prudente meditación sobre una operación jurídico-política tan importante, como es la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que la han emprendido, ha precisado dar cumplida respuesta, al menos, a cuatro preguntas capitales. La primera, si era *necesaria* la reforma del Estatuto; en caso afirmativo, *cuándo* convendría llevar a cabo la reforma; en tercer lugar, *cómo* debería acometerse en términos políticos y parlamentarios; y, por último, con arreglo a qué principios y límites constitucionales debe conducirse el conjunto de la reforma territorial. Oportunidad, temporalidad, tramitación y adecuación. Éstos son los cuatro puntos básicos que una estrategia de reforma constitucionalmente adecuada debiera establecer de manera apriorística y por ese orden de prioridades.

1.ª) La oportunidad: ¿eran necesarias las modificaciones emprendidas?

La primera cuestión que con carácter previo merece ser despejada por el *poder estatuyente* es aquella que se pregunta sobre la propia *necesidad* y *conveniencia* de la reforma estatutaria. Ésta es una interrogante de todo punto pertinente porque, aunque en el momento de escribir estas líneas se presenta como una cuestión relativamente pacífica, no lo fue en el origen del proceso donde no en todas las Comunidades Autónomas las mismas fuerzas políticas estuvieron de acuerdo en la pertinencia de propiciar una reflexión sobre el

grado de actualización de las normas estatutarias. Hoy, en cambio, podemos constatar cómo, allí donde se han acometido las reformas, las fuerzas del arco parlamentario, las centrales sindicales y organizaciones empresariales más representativas así como la mayoría de las asociaciones ciudadanas son favorables a las modificaciones estatutarias. Por lo demás, en la práctica totalidad de los sondeos de opinión pública recientemente efectuados los ciudadanos se muestran satisfechos con su autonomía política y partidarios de incrementar los niveles de autogobierno.

Ello no significa que no debamos afirmar con contundencia que las Comunidades Autónomas que han emprendido reformas han dispuesto de unos Estatutos de Autonomía que han producido unos *rendimientos óptimos* en el transcurso de los veinticinco años de vigencia que se acaban de cumplir. Durante este tiempo, las respectivas normas institucionales básicas han posibilitado en los distintos territorios la profundización y participación democrática, la legitimación del subsistema político, un amplio despliegue institucional autóctono y la impulsión de un abanico de políticas públicas cuya característica esencial ha sido una determinante *vocación social* unida a una preocupación por la dotación de infraestructuras orientadas al *despegue económico*, en armonía con un *desarrollo rural sostenible*.

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

Por lo que se refiere al Estatuto de Andalucía, era un texto pactado, en buena medida, desde la desconfianza de una de las grandes fuerzas políticas, precisamente el partido de UCD que en aquel momento encarnaba el Gobierno de la Nación. Ello condujo a que por la vía de los motivos de desacuerdo y a través de la presentación de enmiendas, el centro-derecha español (UCD-AP) intentara rebajar a lo largo de la tramitación parlamentaria el techo de autogobierno que el artículo 151 de la Constitución confería a las Comunidades de primer nivel. Ese máximo nivel que los andaluces, contra todo pronóstico, habían conseguido en las urnas, superando los sucesivos obstáculos previstos en tal precepto, incluida la operación de *ingeniería constitucional* que supuso la modificación del artículo 8.4 de la Ley Orgánica 2/1980, de distintas modalidades de referéndum, para hacer posible la incorporación al proceso de la provincia de Almería. Y ese techo significaba, sencillamente, la equiparación con las llamadas «*Comunidades históricas*» del nivel competencial y del aparato institucional (en particular, la autonomía política expresada a través de Parlamento propio). No otra cosa debía ser la consecuencia constitucional tras el cumplimiento del procedimiento previsto.

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

Pues bien; han transcurrido treinta años desde la aprobación de la Constitución, casi otro tanto desde la promulgación de los primeros Estatutos.

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

- España formalizó en 1985 su ingreso en la Unión Europea, lo que ha supuesto la necesidad de homologar nuestro sistema político, económico, monetario, fiscal, etc. a las prescripciones de los Tratados constitutivos, además de la incorporación a nuestro sistema de fuentes del Derecho de las normas aplicables en nuestro territorio aprobadas por las instituciones de la Unión.
- Se ha desplegado el Estado autonómico y producido una profunda descentralización partiendo de un desvaído e impreciso Título VIII de la Constitución, construyendo una suerte de funcionamiento territorial equiparable, *grosso modo*, a un Estado federal del tipo alemán y, por supuesto, con más profundidad descentralizadora que el modelo italiano. Y lo hemos acometido, fundamentalmente, sobre la base de acuerdos políticos y dirimiendo los conflictos mediante sentencias del Tribunal Constitucional.
- Se ha desarrollado el Estado social de derechos y prestaciones, universalizando los servicios públicos básicos y confiriendo otra serie de libertades y derechos ciudadanos derivados, bien de derechos fundamentales constitucionalizados, o bien del surgimiento de nuevos derechos de prestación.
- España ha transitado desde un país que ajustaba sus excedentes de mano de obra desprotegida por la vía de su exclusión hacia la emigración exterior, a un país de acogida de cientos de miles de

inmigrantes, puente y frontera de dos mundos, cuyos derechos y deberes es necesario establecer y garantizar.

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

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

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

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

mujeres pueden practicar la democracia y adquirir la condición plena de ciudadanía.

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

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

Por todo ello hay que considerar un acierto el proceso conducente a la revisión y actualización de los Estatutos de Autonomía. Y por ello, también, desde los diversos Consejos de Gobierno hasta la práctica totalidad de las fuerzas

políticas parlamentarias se han implicado de manera decisiva a la hora de propiciar un debate sobre la adecuación de las normas escritas a la realidad política subyacente. Y es que en el ámbito del Derecho suele suceder con frecuencia que las normas jurídicas envejecen con extraordinaria celeridad. Y ello es particularmente perceptible en el ámbito del Derecho Constitucional, donde instituciones y regulaciones pensadas por el legislador de una determinada manera terminan superando el corsé normativo estipulado y desbordando por completo las previsiones que el legislador estableció para una realidad más prolija y dinámica. Es entonces cuando la tensión entre *normalidad* y *normatividad* adquiere una notable relevancia.

Cuando tal desajuste existe, la reforma estatutaria se convierte en la forma primaria de preservar la normatividad, la imperatividad y la eficacia de las supremas normas. Porque cuando se produce esta discordancia entre *normalidad* y *normatividad*, entre realidad política y formalidad jurídica, no es peor para la realidad sino que se resiente el carácter preceptivo de la norma. Y es entonces cuando encontramos el terreno abonado para detectar sin esfuerzo todo un catálogo de prescripciones virtuales, una suerte de preceptos carentes de operatividad y vigencia, letra muerta desconectada por completo de la realidad social.

Durante demasiado tiempo se ha mantenido desde ciertos sectores de opinión y desde alguna fuerza política una suerte de ideología de la no reforma, de la sacralización de los textos vigentes, de la intangibilidad de la Constitución y de los propios Estatutos. Ahora bien, si es un principio esencial del Derecho que las normas deben responder a la realidad de su tiempo, es evidente que la reforma agraria no responde a los criterios de la política agraria comunitaria; es no menos evidente que España dejó de ser tierra de emigrantes y necesita una respuesta a los flujos migratorios en su condición de frontera sur de Europa; que hemos ingresado, en fin, en la Unión Europea sin que los Estatutos hagan la menor referencia a la fase ascendente de toma de decisiones y a la participación de las Comunidades Autónomas en la conformación de las políticas comunitarias. La consolidación de las libertades y la tolerancia social

han hecho emerger nuevos derechos de libertad, a la par que nuestra plena incorporación a la sociedad del bienestar demanda nuevas prestaciones públicas, plena igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, presencia de criterios medioambientales en las políticas públicas para hacer compatible la economía y la ecología. Nuevas respuestas a las nuevas necesidades de nuevos tiempos que han conducido, en ocasiones, a desarrollos normativos al margen de la letra de los Estatutos pero necesarios para el buen funcionamiento del sistema.

Por todo ello considero un acierto de los dirigentes y de las fuerzas políticas que propugnaron las reformas la oportunidad de producir una profunda reflexión, desde el pleno respeto a la vigente Constitución, acerca del grado de adecuación entre *normalidad* y *normatividad*, entre las normas contenidas en los hasta hace poco vigentes Estatutos y la nueva realidad política y social subyacente.

2.ª) La temporalidad: ¿Cuándo se deberían haber impulsado las reformas?

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

Fracasado, de momento, el intento de abrir el proceso constituyente, hubiere sido de todo punto conveniente tramitar la reforma de los distintos Estatutos en paralelo y con la vista puesta en la *reforma constitucional* anunciada pero

paralizada. De lo contrario, se corre el peligro de que algunas propuestas de reforma, que pueden ser razonables y hasta convenientes, puedan impactar, cuando no contradecir, con la literalidad de la Constitución vigente. No es necesario insistir en que la conversión del <<guardián de la Constitución>> en instancia resolutoria de irresueltos problemas políticos es una actitud nada conveniente que debiera haberse evitado a toda costa.

Por otra parte, el necesario *ensamblaje entre la Constitución y los Estatutos* -en definitiva, el bloque de la constitucionalidad- es imprescindible en materias como los derechos derivados de los derechos fundamentales, en la composición y funcionamiento del Senado, en la configuración de los instrumentos de colaboración, cooperación y mutuo auxilio, tanto desde la perspectiva de la formación de la voluntad interna del Estado cuanto de la formación de la voluntad hacia el exterior, en el establecimiento de los canales de representación y participación de las Comunidades Autónomas en el espacio de la Unión Europea, en las cuestiones atinentes a la Administración Local y Judicial etc.

Mientras tanto, y en aras de que el proceso de cambio sea ordenado y constitucionalmente adecuado, es necesario que la reforma estatutaria no supere, en ningún caso, el marco establecido por la vigente Constitución, al menos mientras ésta exista en su tenor literal. Dicho de otra manera, lo constitucionalmente correcto consiste en efectuar la lectura de los Estatutos a la luz de las posibilidades que ofrece la Constitución, y no al revés. Por tanto, no es de corrección constitucional pretender que la reforma de un Estatuto se anticipe e intente superar el marco de la vigente Constitución, o que de forma no negociada con las Cortes Generales se hayan pretendido forzar la modificación de ciertas leyes orgánicas de desarrollo directo de la Constitución.

Sin embargo, nada hubiere impedido que este debate, articulado en paralelo, hubiese podido determinar la conveniencia de adaptar la Constitución (y, por supuesto, las leyes orgánicas y de bases), no sólo en los cuatro puntos anunciados por el Gobierno, sino a bloques estatutarios, debidamente acotados

y homogeneizados para todas las Comunidades Autónomas que, establecidos en términos de igualdad, supongan desde el punto de vista funcional una mayor y mejor sintonía de nuestro sistema constitucional a esta realidad de la España plural. Hasta aquí lo que podría y debería haber sido.

Ello no obstante, es lo cierto que la inexistencia de <<*consensus básico*>> entre las dos grandes fuerzas políticas estatales, en orden a la reforma constitucional, ha impedido el necesario y sosegado debate sobre la conveniencia de dar la palabra al Poder Constituyente. Y esta sacralización de la intangibilidad de la Constitución y de la bondad intrínseca de la suprema norma vigente, este exceso de idolatría hacia el *espíritu* de la transición puede haber sido la causa desencadenante de la huida hacia adelante practicada por las instituciones vascas (rechazada por su vehemente contenido en el Congreso de los Diputados) y por las fuerzas políticas e instituciones de Cataluña, cuyo nuevo Estatuto está recurrido ante el Tribunal Constitucional.

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

3.ª) La tramitación: ¿Cómo deberían haberse legitimado?

La tercera pregunta debe dar cumplida respuesta a las mayorías parlamentarias necesarias para abordar el empeño. Convenimos en que la

reforma estatutaria es una *reactualización del pacto estatuyente*, incidente en el pacto constituyente, que quizás no ha sido demandada masivamente por los ciudadanos, pero a la que tampoco se oponen, antes bien, la respaldan si se formula en términos de profundización del autogobierno, o de reconocimiento de más derechos y mejores garantías en la prestación de los servicios públicos.

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

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

4ª) La adecuación: ¿Qué principios deben inspirar la reforma territorial?

Seguramente estamos asistiendo a un salto adelante de carácter cualitativo y cuantitativo en la conformación del Estado autonómico. No otra cosa debe ser la resultante de esta operación de reforma de la *Constitución territorial* de

España que, en ausencia de reforma constitucional, se está produciendo mediante la aprobación de *nuevos* Estatutos de Autonomía. El *cierre* del modelo es difícil de predecir; es más, en rigor es improbable, de acuerdo con la tesis que hemos mantenido que hace depender los procesos centrípetos o centrífugos de concretas circunstancias históricas. Si, tal como hemos expuesto, el Estado es un producto histórico y España una construcción histórica, lo que esté por venir, estará. Sólo el político con capacidad de adelantarse a su tiempo estará en condiciones de incidir sobre el futuro inmediato. Al jurista le resta recordar las posibilidades y límites que el Derecho Constitucional vigente ofrece y el margen de maniobra posible para abordar el empeño.

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

- 1º) El respeto a la *diversidad* en el marco de la *unidad*.
- 2º) El amparo de los *hechos diferenciales* constitucionalmente protegidos, reconocimiento y amparo que no debe comportar privilegios medievales.
- 3º) El mantenimiento de la *igualdad sustancial de status* jurídico en derechos y deberes para todos los ciudadanos en el conjunto del territorio del Estado.
- 4º) Un *sistema de financiación solidario y suficiente*, acordado multilateralmente entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas, y que tenga en cuenta, también, las necesidades financieras de los Ayuntamientos.
- 5º) El respeto a las reglas que garantizan la *unidad de mercado* y a las *competencias exclusivas del Estado* que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de transferencia o delegación.

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

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

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

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

III.- BALANCE PROVISIONAL SOBRE LOS OBSTÁCULOS ENCONTRADOS.-

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

- Un ***primer nivel***, planteado en términos de conflicto y claramente fracasado, que incorporaba una pretensión de ruptura con la Constitución y,

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

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

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

competencias y funciones en estrecha colaboración con el Consejo General del Poder Judicial”) y al que corresponderá el nombramiento del Presidente y del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia.

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

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

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

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

En materia de organización territorial interna se introducía la institución de las veguerías que sustituyen a las diputaciones provinciales, se garantizaban un mínimo de competencias a los Municipios, se creaba el Consejo de Gobiernos Locales como órgano de representación de municipios y veguerías ante la Generalitat y se estatúa un régimen especial para la ciudad de Barcelona.

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

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

Por lo que se refería a las relaciones de la Generalitat con el Estado se articulaba un marco general y permanente a través de la Comisión Bilateral, sin que la Generalitat quedase vinculada por decisiones adoptadas en órganos multilaterales respecto de los cuales no hubiere mostrado su acuerdo. Por lo demás, la Generalitat debía participar en la designación de magistrados del

Tribunal Constitucional y de vocales del Consejo general del Poder judicial a través del Senado, y designaría a representantes en los órganos de dirección del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y en la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones así como de otros órganos, organismos e instituciones estatales, en particular en el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social, la Agencia Tributaria, la Comisión Nacional de Energía, la Agencia de Protección de Datos y el Consejo de Radio y Televisión, entre otros. El Estado, además, venía obligado a crear sedes territoriales de estos organismos en Cataluña, si la naturaleza del ente lo requería.

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

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

las Cortes Generales hubiesen aprobado las correspondientes leyes orgánicas de transferencias o delegación.

La tramitación en las Cortes Generales de estos contenidos supuso la aceptación de un grupo de enmiendas que corrigieron o eliminaron algunos de los aspectos claramente situados fuera de la Constitución, sin que ello signifique que no hayan pervivido regulaciones y determinaciones que puedan ser objetadas de inconstitucionalidad en el momento en que el Tribunal se pronuncie en virtud de los recursos presentados.

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

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

eliminar la potestad de dictar los reglamentos de desarrollo de la normativa estatal lo que podría conducir directamente a una extralimitación competencial.

Por lo demás, en las concretas materias se han reconducido a parámetros de constitucionalidad algunas regulaciones del primitivo texto (por ejemplo, en materia de aguas, asociaciones y fundaciones, crédito, banca y seguros, educación, trabajo y relaciones laborales, universidades, consultas populares, inmigración, juego y espectáculos etc.). A pesar de este notable esfuerzo, siguen existiendo zonas de rozamiento que precisarán en el futuro de un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

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

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

Contra los preceptos contenidos en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se han interpuesto siete recursos de inconstitucionalidad por parte del Defensor del Pueblo, las Comunidades Autónomas de Valencia, Aragón, Baleares, Murcia, La Rioja y el

Partido Popular. El Defensor del Pueblo ha impugnado 69 artículos y cuatro disposiciones adicionales que afectan a las más diversas cuestiones (legitimación del poder, nuevos derechos, principios rectores de las políticas públicas, aspectos lingüísticos, funciones del Sindic de Greuges, organización del Poder Judicial, competencias, participación en la designación de miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial y de otros órganos u organismos del Estado, las funciones y composición de la Comisión bilateral, la participación de la Generalitat en la formación de la voluntad del Estado de forma bilateral y el carácter “determinante” de la posición de la Generalitat en la formación de esa voluntad cuando afecte a competencias exclusivas o intereses de Cataluña, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales y, en materia de disposiciones adicionales, la relación de tributos cedidos, la cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otros impuestos). Las Comunidades Autónomas de Valencia, Murcia y La Rioja impugnan la regulación de los recursos hídricos. Valencia recurre, además el sistema de financiación de La Generalitat y de las haciendas locales y la forma de gestión consorciada del catastro. La integración en los Archivos de Cataluña de los fondos propios situados en la Corona de Aragón es impugnado por las Comunidades Autónomas de Valencia, Aragón y Baleares. La Rioja impugna las competencias sobre regulación de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas y de calidad de los productos, las competencias en materia de transporte marítimo y fluvial que transcurran íntegramente por Cataluña, la Comisión bilateral Generalitat-Estado y el sistema de financiación. Por su parte, en fin, el Partido Popular impugna la práctica totalidad de los preceptos del nuevo Estatuto.

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

el sistema de autogobierno propio y actualizar el desarrollo del Estado autonómico en su conjunto.

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

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

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

de inconstitucionalidad o conflictos de competencias sobre las más diversas materias.

Las cuestiones que más disenso originaron inicialmente han sido en buena medida corregidas: Así, la configuración de Andalucía como “nacionalidad histórica” y la referencia en el Preámbulo a la “realidad nacional”, que queda depreciada a modo de simple alusión contenida en el Manifiesto andalucista de Córdoba de 1919. Por otra parte, la asunción de competencias *pseudos-exclusivas* sobre la aguas de la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir que transcurran por su territorio y no afecten a otra Comunidad Autónoma; esta regulación salvaguarda todos los títulos de intervención estatal (planificación del ciclo hidrológico, normas medioambientales, obras hidráulicas de interés general) y termina por invocar el propio art. 149.1.22ª CE que en buena medida desactiva el alcance general de la asunción competencial.

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

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

En relación con el Estatuto de Baleares los debates se centraron, sobre todo, en el título de derechos y deberes, en la regulación de los Consejos Insulares y en el nuevo sistema de financiación y de inversiones estatales. Aunque no

contiene una disposición derogatoria expresa, se trata de un Estatuto de nueva planta que sustituye íntegramente al anterior.

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

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

Llegados a este punto, puede ser útil intentar una valoración general, política y jurídica, del alcance de las reformas emprendidas. Si exceptuamos el intento de refundar la Comunidad Política de Euskadi y algunas veleidades exorbitantes del nuevo Estatuto de Cataluña, hay que dejar apuntado que las restantes Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos no han pretendido la ruptura de la Constitución, ni han tratado de propiciar el vaciamiento del Estado ni el debilitamiento de sus instituciones. Tampoco se ha tratado de salir al paso de una situación institucional de emergencia por cuanto los niveles de autogobierno de que venían disfrutando eran más que estimables. Ello no significa que el decurso del tiempo y la introducción de principios de razonabilidad, eficiencia y subsidiariedad no hayan aconsejado reajustar al alza las competencias de las Comunidades Autónomas. Se trataba, entonces, de revisar lo que en 1979-1982 se hizo con precipitación y con no menos improvisación para conseguir hoy que el Estado Autonómico incremente sus niveles de legalidad y legitimidad, de pluralismo político, de calidad democrática y de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Y todo ello, sin perder la perspectiva de la necesidad de preservar el mantenimiento de la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los ciudadanos en el conjunto del territorio español y la solidaridad entre todos ellos.

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

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

En materia de recursos hídricos abrió la polémica el Estatuto de Valencia al regular el derecho de los valencianos a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad así como el derecho a la redistribución de los sobrantes de agua de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad. Se regula, pues, el derecho a disponer de agua suficiente para el consumo y la actividad económica. Sobre este asunto hoy ya sabemos que la STC 247/2007, que desestima el Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno

de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el art. 20 del nuevo Estatuto de Valencia, considera que “los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos...mandatos que deberán estar conectados a una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos...” (F.J.16).

Por su parte Cataluña acoge la competencia para que la Generalitat emita informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que impliquen la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial, además de participar en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español. La interpretación que el Tribunal Constitucional efectúe sobre estos preceptos en un próximo pronunciamiento despejará o no la adecuación a la Constitución de estas prescripciones en materia hídrica.

Andalucía, en los términos ya expuestos, asumió la pseudo-competencia exclusiva sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir, ante la protesta, más o menos intensa, de las Comunidades de Castilla-La Mancha, Murcia y Extremadura cuyo peso en la Cuenca es, en total, de alrededor del 10%. Las cautelas contenidas en el art. 51 del Estatuto de Andalucía (la referencia a las aguas que transcurren sólo por Andalucía, la salvaguarda de los títulos de intervención estatal como la planificación general del ciclo hidrológico, la normas básicas sobre la protección del medio ambiente y las obras públicas de interés general que continúan en poder de la Administración Central, ni siquiera la apelación final a que todo ello se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el

art. 149.1.22 de la Constitución, han impedido que la Comunidad Autónoma de Extremadura haya recurrido de inconstitucionalidad este precepto y concordantes (arts. 51, 43, 50.1.A y 50.2, todos ellos del nuevo Estatuto de Andalucía. El Consejo de Gobierno de Extremadura considera que el Estatuto de Andalucía altera el reparto de poder en materia de aguas establecido en la Constitución y ataca el principio de unidad de cuenca hidrográfica y del ciclo hidrológico. Al día de la fecha está pendiente el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión. Ello no ha impedido que el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, haya traspasado funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma.

Por lo que concierne a Aragón su Estatuto le obliga a velar especialmente por evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma, a la vez que participa y colabora en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatal de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenecen a cuencas hidrográficas intercomunitarias que afecten a Aragón. Su competencia alcanza a emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de obra hidráulica o de transferencias de aguas que afecten a su territorio. Añádase a cuanto queda dicho los recursos de inconstitucionalidad cruzados entre las distintas Comunidades Autónomas sobre esta materia.

Apuntado cuento antecede resulta más que evidente, por lo demás, la dificultad futura que los gobernantes encontrarán para impulsar un sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las inversiones del Estado efectuado en términos de multilateralidad, lealtad y solidaridad. Pero, señalados estos problemas, es indudable que las reformas han supuesto una *modernización* evidente en múltiples aspectos de la normativa institucional básica de las Comunidades Autónomas, Un estudio comparado, en aquellas Comunidades Autónomas que han reformado sus Estatutos, de los textos

derogados y de los ahora vigentes (en competencias, derechos sociales, principios rectores de las políticas públicas, igualdad de género o relaciones institucionales) nos dará cuenta de que las reformas estatutarias emprendidas en la pasada Legislatura suponen, en realidad, un indudable salto adelante en la descentralización del poder territorial y en la profundización, por consecuencia, de nuestra modalidad propia de autoorganización que venimos en denominar “Estado Autonómico”.

Zaragoza, 17 de junio de 2009.