

## ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS VIGENTES PROCESOS DE REFORMA ESTATUTARIOS<sup>1</sup>

*Por Gurutz Jáuregui*

*Catedrático de Derecho Constitucional*

*Universidad del País Vasco*

Antes de nada quisiera manifestar mi agradecimiento a la Fundación Manuel Giménez Abad por su invitación para participar en este debate y al Parlamento de Navarra por su amabilidad para acogernos en su sede.

Mi intervención va a girar en torno a cuatro grandes ejes. En primer lugar, voy a tratar de señalar algunos de los elementos que considero más llamativos en los diversos procesos de reforma estatutaria en los que nos hallamos inmersos a lo largo de los últimos meses. Del análisis de esos elementos podremos deducir una serie de características que, al margen de determinadas peculiaridades, resultan comunes al conjunto de las reformas en ciernes o ya culminadas. En segundo lugar, aludiré a una serie de aspectos materiales o de contenido que, en mi opinión, resultan generalizables a todos los procesos. A continuación haré referencia a algunos aspectos materiales o de contenido de carácter puntual relativos a algunas CCAA en concreto. Por último y para finalizar, trataré de establecer algunas conclusiones provisionales.

---

<sup>1</sup>. Se recoge en estas páginas el contenido de mi intervención en la Jornada sobre “Constitución y Reformas de los Estatutos de Autonomía” organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad, que tuvo lugar el día 17 de Noviembre de 2006 en la sede del Parlamento de Navarra.

## 1. Rasgos definidores de los procesos de reforma.

Uno de los aspectos más destacables de los vigentes procesos de reforma lo constituye su generalización. A lo largo de estos últimos meses han sido o están siendo objeto de reforma (en diferentes fases) la práctica totalidad de los EEAA, incluyendo los Estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. La única excepción, por el momento, lo constituyen las CCAA de Cantabria y Extremadura. Es cierto que en algunas CCAA no se ha llegado todavía a ningún acuerdo en cuanto al iter y al procedimiento a seguir (tal ha ocurrido, por ejemplo, con la Comunidad Foral de Navarra) pero todas ellas han manifestado de forma oficial, su deseo de reformar el texto. De ello cabe deducir, sin riesgo a equivocarnos, que la reforma de los EEAA obedece a una necesidad muy generalizada y muy sentida en la sociedad española, o al menos en sus élites dirigentes. Es cierto que en todo este proceso está teniendo una influencia nada desdeñable un cierto efecto de mimetismo entre las diversas CCAA<sup>2</sup>. Tal mimetismo no explica, sin embargo, la extensión y la aceptación de esos procesos por parte de los ciudadanos de las CCAA afectadas

Un segundo aspecto que merece la pena ser destacado lo constituye la profundidad de los cambios planteados. Basta lanzar una ojeada a los textos ya aprobados o a las propuestas de reforma en ciernes, para constatar que nos hallamos lejos de una mera reforma puramente cosmética. Bien al contrario, en no pocos de los casos, cabe hablar, con toda propiedad, de la formulación de auténticos nuevos Estatutos de Autonomía. Los actuales procesos implican, como veremos luego, un rediseño en profundidad, una auténtica reivindicación de cambio en las estructuras del reparto del poder político que, me atrevería a afirmar, afectan al propio corazón de la estructura del Estado y del sistema constitucional.

Dejando para más adelante el análisis del contenido material de estas reformas, cabe señalar desde el punto de vista estrictamente formal, que los nuevos EEAA implican un cambio radical en la concepción que hasta ahora se venía teniendo sobre este tipo de normas. Los EEAA se asimilan estructuralmente a la Constitución, se configuran como auténticas miniconstituciones. Esta asimilación formal conlleva consigo, en buena medida, una asimilación similar de las CCAA al Estado. Valgan algunos detalles como ejemplo. El Estatuto de Cataluña contiene un total de 223 artículos a los que hay que añadir 15 disposiciones adicionales. En estas disposiciones se abordan, incluso con más detalle que en el texto constitucional, todo tipo de materias (valores, principios, derechos fundamentales, instituciones, etc.) característicos de los textos constitucionales. Lo mismo ocurre en el caso de Andalucía cuyo texto ocupa un total de 246 artículos. Los demás textos, aún sin ser tan prolijos, resultan también muy extensos. (Véase por ejemplo el Estatuto de Valencia con un total de 93 artículos).

Un tercer dato significativo a destacar lo constituye el hecho de que tanto el espíritu que subyace en esas reformas como el propio contenido de las mismas no tiene como objeto principal el logro de un aumento cuantitativo de competencias por parte de las CCAA, sino que va más allá. Dicho de otro modo, cabe afirmar que la cuestión de la distribución de las competencias entre el Estado y las CCAA ha dejado de ser el tema estrella en los actuales procesos de reforma. No quiero decir con ello que la cuestión competencial se convierta en un asunto baladí, sino que deja de ser el tema más importante, el asunto clave, frente a otros factores que tienen que ver con el diseño del Estado. Como veremos luego, en el ámbito estrictamente competencial, lo que interesa a las CCAA no es tanto el aumento de las competencias, sino el establecer cláusulas de garantías de las mismas.

---

<sup>2</sup>. Quizás el ejemplo más evidente y explícito de este mimetismo lo constituye la inclusión de la

Otro aspecto muy significativo, probablemente el más importante, es el hecho de que se haya optado por la reforma de los Estatutos, dejando al margen la propia reforma del texto constitucional. Aunque salta a la vista y es de todos conocido, “sorprende” (este “sorprende” lo pongo entre comillas) que, a la vista de estas características, se haya optado por las reformas estatutarias en lugar de la reforma de la Constitución. Esta sorpresa resulta tanto mas chocante si tenemos en cuenta: 1. La profundidad de los cambios propuestos; 2. La ausencia de un modelo constitucional de reparto territorial. Hasta ahora no sabíamos si teníamos un estado unitario-descentralizado, regional, regional-federal, federal, o incluso potencialmente confederal. A partir de ahora la confusión resulta todavía mucho mayor. Por lo tanto todo induce a pensar que (a expensas de lo que diga el Tribunal Constitucional) los actuales procesos de reforma van a provocar un aumento de la indefinición y, probablemente también, de la inestabilidad constitucional.

Las razones de esta aversión (considero que éste es el término mas adecuado para explicar esta situación), a la reforma constitucional son de dos tipos.

De una parte, una serie de razones de índole política, que han estado vigentes a lo largo de estos casi treinta años. El carácter novedoso de la configuración de España como Estado constitucional y la consolidación del correspondiente sistema democrático provocó inicialmente, un extraño, aunque en cierto modo comprensible, desenfoque (algo así como esa visión óptica producida cuando introducimos un cuerpo sólido alargado en un recipiente de agua) del concepto de la Constitución y el Derecho Constitucional con respecto a la visión mantenida en otros países de nuestro entorno. Me explico. Mientras en esos países se abordaban los problemas derivados de una eventual crisis

---

llamada “cláusula Camps”, recogida en el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Valencia.

de la concepción clásica del Estado y la función del Derecho en general y la Constitución en particular ante esa crisis, en España prevalecía una cierta sacralización del Estado, y se teorizaba sobre las correspondientes virtudes taumatúrgicas del Derecho, y de la Constitución como instrumento racionalizador de aquél.

En los últimos años se ha producido, sin embargo, una progresiva evolución que nos ha permitido despertar -a veces de forma bastante brusca y abrupta- de ese particular *nirvana* jurídico-constitucional en el que nos hallábamos inmersos. Dicho de otra forma, parece que, por fin, nuestra homologación con el resto del mundo democrático resulta ya definitiva. Ello implica la necesidad de plantearnos con toda crudeza la situación de crisis (entendiendo el concepto de crisis como un proceso de cambio en el que al diagnóstico de los vicios presentes, a la certeza de las estructuras e instituciones viejas se opone la incertidumbre de lo desconocido y de las alternativas futuras) en la que nos hallamos inmersos, y en lo que aquí concierne, el papel de la Constitución y el constitucionalismo frente a la misma.

Toda Constitución es *Constitución en el tiempo*: la realidad social, a la que van referidas las normas, está sometida al cambio histórico y éste, en ningún caso deja incólume el contenido de la Constitución. Por ello, la Constitución y el Derecho Constitucional deben estar atentos al devenir de los acontecimientos, deben cobrar conciencia del significado de los nuevos problemas para los derechos fundamentales y para los órganos estatales establecidos por la Constitución, de las tareas y formas de llevarlas a cabo, del establecimiento de nuevas disposiciones, instituciones, etc.

Pues bien, frente a la evolución inevitable derivada de las extraordinarias transformaciones de toda índole (social, económica., tecnológica, etc.) producidas en nuestro país a lo largo de los últimos treinta años, se ha opuesto

una resistencia numantina a todo intento de reforma constitucional, resistencia que, en algún momento (segundo período del Gobierno Aznar) alcanzaron un auténtico grado de paroxismo.

El segundo tipo de razones tiene carácter jurídico y vienen derivadas de la extrema rigidez constitucional planteada en nuestro sistema de reforma. La reforma constitucional tiene una regulación que, en algunos de sus aspectos, la hace impracticable. La consecuencia de este hecho es que, entre tanto no se produzca una reforma de los procedimientos de reforma, no habrá reformas constitucionales por el procedimiento agravado y las que sean imprescindibles, se harán por la vía de la reforma ordinaria, forzando así hasta límites insoportables la interpretación constitucional<sup>3</sup>.

Hay, por un último un cuarto dato significativo que hace referencia a las materias objeto de reforma. Llama la atención las amplísimas coincidencias que se están produciendo en los diversos proyectos de reforma en cuanto a los contenidos o aspectos susceptibles de reforma, todo ello sin perjuicio de reformas puntuales planteadas por algunos EEAA y que obedecen a circunstancias particulares de esa o esas CCAA. Conviene, por ello, analizar, el contenido de algunas de esas reformas.

---

<sup>3</sup>. La decisión del Tribunal Constitucional afirmando la necesidad de reformar, mediante el procedimiento de reforma ordinaria y no mediante el procedimiento agravado, el artículo 13 de la Constitución, para su adecuación al Tratado de Maastricht (Declaración de 1.7.1992) y, sobre todo, la decisión de declarar conforme a la Constitución el contenido del Tratado Constitucional Europeo (Declaración de 13.12.04), constituyen un buen ejemplo de este forzamiento de la interpretación constitucional. Lo mismo puede decirse de las dificultades que se están planteando en orden a una modificación del artículo 57, en relación a la sucesión de la Corona.

## **2. Aspectos materiales o de contenido más relevantes generalizables a todos los EEAA en proceso de reforma:**

Tal como ya he apuntado más arriba, uno de los datos más destacables de los actuales procesos de reforma lo constituye el hecho de que, en contra de lo que ha venido ocurriendo hasta ahora, la cuestión del nivel competencial ha pasado a un segundo plano. Es cierto que el tema competencial ocupa una parte importante en los proyectos o textos estatutarios, pero lo que se aborda en ellos no es tanto la cuestión de las competencias en sentido cuantitativo sino el establecimiento de cláusulas que permitan una efectiva garantía, un auténtico blindaje de las mismas, para evitar así la acción arrolladora del Estado. No es por tanto una cuestión de cantidad sino de calidad en el ejercicio de las competencias.

Las CCAA se han mostrado, en general, muy críticas con la actuación del Estado central a la hora de interpretar el alcance de las competencias estatutarias. El Estado ha hecho un uso extensivo del concepto de bases, ha abusado de los conceptos de interés general o interés supra-autonómico, y ha llevado a cabo un uso expansivo de los títulos competenciales estatales de carácter horizontal (especialmente, aunque no exclusivamente, el artículo 149.1.13 relativo a las bases y la coordinación general de la planificación económica). Todo ello ha provocado importantes alteraciones en la distribución competencial entre el Estado y las CCAA. Esta pretensión de blindaje se muestra de forma extrema en el caso del Estatuto de Cataluña a través de una auténtica reconfiguración del sistema competencial, pero se manifiesta también en los demás procesos de reforma.

Más allá del tema competencial estricto los actuales procesos de reforma se centran en una serie de cuestiones que afectan al propio diseño del

sistema autonómico, al núcleo duro del Estado autonómico, en un clarísimo proceso de federalización (o incluso de confederación, aunque en este último caso abortada, tras el rechazo del Plan Ibarretxe). Veamos algunas de esas cuestiones:

Los textos de reforma coinciden en incluir el establecimiento de una serie de disposiciones dirigidas a estructurar la actividad de las CCAA ad extra, más allá de su propio ámbito territorial. Aunque la intensidad de esta reclamación varía según los casos (el Estatuto de Andalucía le dedica un total de 31 artículos), todos los textos otorgan una enorme importancia a esta cuestión. Se manifiesta en cuatro niveles de relación: con las otras CCAA, con el Estado, con la UE, y a nivel internacional.

En primer lugar, el establecimiento con otras Comunidades Autónomas (transcribo de forma literal el artículo 174 del Estatuto de Cataluña) “de relaciones de colaboración para la fijación de políticas comunes, para el ejercicio eficaz de sus competencias y para el tratamiento de los asuntos de interés común, especialmente cuando tengan un alcance supraterritorial”.

En segundo lugar, la colaboración con, y la participación en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, organismos económicos, etc.). Llama la atención el hecho de que se plantee la necesidad de participación en esas instituciones, participación que considero ciertamente necesaria y oportuna y, sin embargo, sigue pendiente de regulación la participación de las CCAA en el *indirizz* político a través de lo que, a todas luces, constituye la institución más primordial y lógica como es el Senado. La conversión del Senado en auténtica cámara territorial mediante la oportuna reforma constitucional ha devenido tras las reformas estatutarias actuales en una necesidad realmente inaplazable.

En tercer lugar, todos los EEAA regulan con gran amplitud y detalle la participación en los asuntos de la Unión Europea, participación que se manifiesta tanto a nivel interno como a nivel europeo.

De igual modo, se establecen importantes disposiciones dirigidas a facilitar y regular la presencia de las CCAA en el ámbito de las relaciones exteriores.

En otro ámbito de cosas, los actuales textos de reforma oficializan a nivel estatutario las relaciones de bilateralidad entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma. Así, por no citar siempre a Cataluña, el artículo 54 del Proyecto canario señala que “la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado constituye el marco general y permanente de relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado”.

Otra cuestión clave es la relativa al sistema de financiación que, como todos sabemos, fue uno de los caballos de batalla de la discusión estatutaria en Cataluña y que fue profundamente reconducido en la discusión en las Cortes Generales. No es, sin embargo, una cuestión particular de Cataluña. Este asunto ocupa también un lugar destacado en otros Estatutos, como por ejemplo, el de Canarias en cuyo artículo 63.1 (del Proyecto) se ratifica el reconocimiento de un régimen económico y fiscal especial para las Islas, o el de Andalucía con el conflictivo asunto de la deuda histórica<sup>4</sup>.

Otro aspecto en el que se ha producido una unanimidad práctica en todos los proyectos de reforma lo constituye el relativo a la descentralización autonómica del poder judicial. Una reforma en profundidad dirigida a territorializar o autonomizar el Poder Judicial, dentro del principio de unidad

---

<sup>4</sup> Véase al respecto la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Andalucía.

jurisdiccional establecido en los artículos 117.5 y 122.1 de la CE. La reforma tiene potencialmente un gran alcance si bien exige la previa reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y otras leyes. Al igual que ocurre en otros aspectos, el nivel de exigencia de reforma del poder judicial varía según los casos. Así, mientras el Estatuto de Valencia sigue hablando de la Administración de Justicia, Cataluña y Andalucía dedican sendos títulos de sus EEAA a la regulación de “El Poder Judicial” en Andalucía (título V), o en Cataluña (título III)

Esta reforma del poder judicial abarca materias tan importantes como el papel a otorgar a los Tribunales Superiores de Justicia, y su relación con el Tribunal Supremo; la participación de las instancias autonómicas en la configuración del Gobierno del Poder Judicial (Consejos Autonómicos de Justicia etc.), la competencia sobre el personal no judicial de la administración de justicia, la cuestión del derecho y la lengua propias, entre otras muchas.

No son éstas, sin embargo, las únicas reformas planteadas en los nuevos textos estatutarios. Hay otras muchas, generalizables a la mayor parte de los proyectos o textos de reforma, que si bien en algunos casos tienen una justificación real, en otros parecen más bien la consecuencia de ese proceso de mimetismo con respecto al Estado o a otras CCAA al que ya me he referido más arriba. Así por ejemplo, y por citar tan solo dos supuestos, resulta destacable la inclusión, con carácter general en los diversos textos, de la figura de los decretos leyes, o la posibilidad planteada, al menos en los Estatutos de Cataluña y Andalucía de un conseller en cap o primer consejero, como figura diferenciada del Presidente de la Comunidad Autónoma.

### **3. Aspectos materiales o de contenido puntuales relativos a ciertas CCAA.**

Al margen de los aspectos generalizables a todos los EEAA, hay cuestiones puntuales muy importantes para algunas CCAA. Son muchas, pero por razones de espacio, voy a limitarme a señalar las más destacadas.

La primera gran cuestión es la relativa a un asunto tan fundamental como el de la plurinacionalidad del Estado español. Dejemos al margen la delicada situación del País Vasco la reforma de cuyo Estatuto se encuentra paralizada tras el rechazo por el Congreso del llamado Plan Ibarretxe. Al margen relativamente, pues no hay que olvidar que el fallido proyecto de nuevo Estatuto del País Vasco rompe de forma radical con el modelo autonómico o incluso federal planteando de forma expresa un sistema confederal.

Más allá del País Vasco, cabe recordar la enorme polémica mantenida en las discusiones del Estatuto catalán en torno al concepto de nación, la generalización de la definición de las CCAA como “nacionalidades históricas”, o el conflicto planteado en Andalucía en torno al alcance de la expresión “realidad nacional”. En una línea mas o menos similar, aunque no estrictamente equiparable, destaca, en el Estatuto canario, la declaración de las Islas como “un archipiélago atlántico (...) como expresión de su identidad singular” y así como su condición de región ultraperiférica.

También dentro de lo que podríamos considerar objeto del Título Preliminar en el que se definen los principios y valores constitucionales o, en este caso, estatutarios, es necesario destacar la cuestión siempre conflictiva de la diversidad lingüística que me limito a reseñar, sin abordar su contenido. Son todos éstos, aspectos que afectan a la propia definición (nación, nacionalidad histórica) de la Comunidad Autónoma y consecuentemente a la propia

definición del Estado español no ya como un Estado políticamente descentralizado sino como un Estado plurinacional.

#### **4. A modo de conclusión.**

La gran incógnita que ofrecen todos estos procesos de reforma es la de si los mismos resuelven o no los sucesivos problemas que se han venido detectando en el Estado autonómico a lo largo de estos casi 30 años. Se trata de una cuestión nada fácil de responder, y menos en un trabajo limitado como éste, resultado de una mesa redonda en la que participamos varios ponentes. Voy a tratar, no obstante, de ofrecer algunas reflexiones provisionales sobre esta cuestión (provisionales necesariamente ya que, entre otros motivos, los dos Estatutos más conflictivos como son el catalán y el vasco se hallan, o bien pendientes de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (en el caso catalán), o bien paralizados como ocurre con el caso vasco.

España constituye un Estado plurinacional. Dejando al margen disquisiciones de orden teórico, doctrinal o político, y centrándonos de modo exclusivo en el ordenamiento jurídico-constitucional vigente cabe señalar que esta plurinacionalidad del Estado español aparece reconocida y constitucionalizada al más alto rango en el artículo 2 de la CE. La plurinacionalidad del Estado no constituye, por lo tanto, una reivindicación política de los nacionalismos periféricos, ajena al texto constitucional, sino una exigencia derivada del propio artículo 2 de la CE.

No se puede olvidar que el origen del Estado autonómico se encuentra en la existencia de tres causas confluyentes, pero muy diferentes entre sí. La primera causa que dio lugar al mismo fueron las reivindicaciones nacionalistas que exigían la autonomía como protección de identidades históricas (lenguas, derechos históricos, concierto económico, policía autónoma, etc.). Para atender

a esta cuestión se establecieron dos formas distintas de acceso a la autonomía así como dos tipos (digámoslo así) de Estatuto diferentes con sistemas competenciales asimismo distintos. La segunda causa fue la necesidad de una descentralización regional como principio de organización más eficaz. La tercera, la pretensión de acercar el poder a los ciudadanos y profundizar de ese modo en una democracia más consistente y representativa.

Es obvio que aunque estas causas confluyesen en un mismo resultado, poco tenían que ver entre sí. Entre el nacionalismo y el regionalismo se dan ciertos elementos comunes que les permiten converger en algunos aspectos concretos. Así, por ejemplo, las movilizaciones nacionalistas y regionales tienen como interlocutor común al poder central, al cual van dirigidas las protestas y reivindicaciones de orden político, cultural o económico. Lo que ambos pretenden es una redistribución de recursos y valores por parte de ese Estado. También coinciden ambos en la exigencia de un cierto poder político sobre un territorio. Sin embargo, ahí acaban las similitudes. El regionalismo representa un criterio de organización de los intereses sobre bases territoriales. El nacionalismo es algo más que eso. La razón fundamental de su existencia se basa en la presencia de una identidad propia, es decir de una colectividad que sustenta elementos culturales comunes y un intenso sentimiento de pertenencia a esa colectividad, sentimiento que se expresa a través de un sistema de partidos peculiar y diferenciado con respecto al de las CCAA donde no está presente el nacionalismo.

El regionalismo y el nacionalismo son, por lo tanto, fenómenos sustancialmente diferentes entre sí, ya que obedecen a lógicas o principios diferentes. Mientras que el regionalismo y la descentralización político administrativa obedecen, fundamentalmente aunque no exclusivamente, a la lógica o principio de la eficacia organizativa y la profundización democrática, los

nacionalismos tienen por objeto, además, el exigir o garantizar, en su caso, la lógica o el principio de la diferencia.

La primera lógica exige que la Constitución garantice la eficacia de la organización. La segunda, que garantice la “diferencia”. Y para hacer posible la garantía de la diferencia, resulta del todo indispensable la estructuración de un Estado plurinacional.

Pues bien, aplicando esta distinción a los actuales procesos de reforma podríamos afirmar que tales están afectando de forma fundamental a las causas segunda y tercera que dieron origen al Estado autonómico, es decir al proceso de descentralización y al de acercamiento del poder a los ciudadanos, pero apenas han afectado a la primera causa, derivada de las reivindicaciones nacionalistas. Se avanza de forma notable, aunque con un desorden no menos notable, en el proceso de descentralización del Estado. Vamos en tal sentido hacia una evidente federalización del mismo (participación en el indirizo político del Estado, en el poder judicial, etc.), si bien se trata de una federalización muy sui generis.

Digo con un evidente desorden, ya que este proceso de federalización no se halla exento de graves problemas estructurales, siendo quizás el más importante, aunque no el único, la ausencia de reforma del Senado. ¿Cómo es posible establecer una coordinación mínimamente adecuada entre las políticas estatales y las de 17 CCAA, y de ambas a su vez con las políticas europeas, sin la existencia y la acción de una cámara auténticamente territorial? Y digo que esa federalización resulta ciertamente peculiar, ya que uno de los rasgos que definen a los federalismos es el de la existencia de una relación multilateral entre el Estado central y los Estados miembros. Sin embargo, en el caso español, la ausencia de una cámara territorial auténtica impide o cuando menos dificulta de modo notorio esa multilateralidad, haciendo que la relación

entre el Estado y las CCAA se rija, como ya he señalado, por una relación fundamentalmente bilateral.

Este proceso federalizante no resuelve, sin embargo, la cuestión nacionalista. Como ha afirmado con acierto el profesor Aparicio, después de 25 años volvemos a partir de cero y nos encontramos con las mismas o incluso con mayores dificultades que al principio. Tales reformas no parece que vayan a conseguir lo que en realidad constituía el principal objetivo que perseguía la Constitución, a saber la acomodación de las nacionalidades históricas en un espacio constitucional común que les garantice un reconocimiento constitucional.

Pamplona, 17 de noviembre de 2006.