

LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS Y EL PRINCIPIO DISPOSITIVO

M. GARCIA CANALES

SUMARIO: I. EL PROCESO AUTONÓMICO COMO CONCRECIÓN DEL DERECHO A LA AUTONOMÍA.—II. LA DIFERENTE SIGNIFICACIÓN DE LOS ARTS. 148.2 Y 150: 1. *El procedimiento de reforma estatutaria, forma ordinaria de alterar la situación constitutiva.* 2. *Significación de las previsiones del art. 150.* 3. *El art. 148.2, por contraste con el artículo 150.2, es la forma ordinaria de completar el proceso autonómico con carácter constitutivo.*—III. POSIBILIDADES DE UNA MUTACIÓN INTERPRETATIVA: 1. *Evitar la reforma de los Estatutos.* 2. *Profundizar en el sistema autonómico.*

Diez años de vigencia del texto fundamental es un período de tiempo que permite, e incluso incita, a reflexión, y aun a cierta apreciación valorativa sobre la praxis constitucional. Tal efemérides nos viene en compañía de otro hito temporal significativo para uno de los contenidos constitucionales que más atención e interés han despertado: la regulación autonómica. En efecto, bien cumplidos los cinco años de andadura de las Comunidades Autónomas que accedieron al autogobierno por el camino menos dificultoso, aunque también de menor logro competencial, es hora seguramente de plantear la prosecución del proceso autonómico que, al decir de las previsiones constitucionales, en especial de los artículos 148.2 y 147.3, puede considerarse incompleto.

Instauradas las Comunidades Autónomas, la conformación de dicho proceso parece requerir, a la vista de la programación constitucional, un segundo momento de significación asimismo constitutiva. Estamos ante un jalón que, por la intensidad de sus efectos, es resaltante en tanto cumple la función de completar las aspiraciones de los entes autonómicos; aspiraciones retardadas en virtud de lo que bien pudiera considerarse como prudencia política del poder constituyente originario.

Sin embargo, la reforma de los Estatutos no aparece como el único camino y ni siquiera, para algunos, como el preferente. La prensa ha traslucido las inquietudes de los órganos de gobierno de algunas Comunidades, al tiempo que se atribuye al ejecutivo estatal la pretensión de usar el artículo 150.2 para estos menesteres, toda vez «que da la iniciativa al Gobierno para delegar o transferir competencias mediante ley orgánica» (*El País* de 14-III-1988). Y, aunque no es este dato para ser tomado como posición oficial de la que quepa derivar efectos seguros e inmediatos, sí puede ser tomado como punto de reflexión para adentrarse en la consideración de las posibilidades que constitucionalmente se ofrecen.

En esas palabras justificadoras del trabajo vaya por delante que el artículo 150.2 ha rendido ya importantes tributos, a la necesidad o conveniencia política, en los procesos autonómicos valenciano y canario. Añádanse las previsiones fijadas en un buen número de Estatutos de Autonomía, bien dispuestos para la recepción de nuevas competencias por el sistema antedicho. Y si todo ello no fuera suficiente, recuérdese con cuanta frecuencia la conveniencia política inclina la balanza hacia los itinerarios más cortos y cómodos, aun a expensas de lo que aparece muchas veces como vía más correcta de aplicación de las previsiones constitucionales.

Pues bien, en tres sucesivos apartados vamos a considerar algunas de las posibilidades que ahora se ofrecen para avanzar en el proceso autonómico. Repararemos, en un primer momento, en la significación general del proceso como concreción del derecho a la autonomía. La parte central del estudio la dedicamos a hacer patentes las notables diferencias que existen entre seguir el camino del 148.2, que consideramos ordinaria, y el del 150, que sin duda abre posibilidades también realizables. Concluiremos con algunas reflexiones sobre las alternativas que se ofrecen al intérprete de la Constitución en este punto y, en particular, las posibilidades de una mutación constitucional que alterara el sentido que atribuimos a cada precepto.

I. EL PROCESO AUTONOMICO COMO CONCRECION DEL DERECHO A LA AUTONOMIA

Toda Constitución surge hoy como un reto orientado a la consecución de un supremo objetivo: armonizar y ordenar, según ciertos criterios axiomáticos, valorativos y técnicos, una colectividad humana, independiente y con vocación de soberana, en sus múltiples y dispersas realidades materiales, de intereses y de aspiraciones de toda índole. Reducir esa variedad a unidad inteligible, disciplinando las grandes líneas que han de regir la convivencia

para el logro de objetivos comunes, parece, a grandes rasgos, el cometido constitucional. Cualquier aspecto sectorial regulado ha de verse en función del conjunto de que forma parte.

Por todo lo anterior, la comprensión adecuada del texto constitucional, la interpretación correcta de la Constitución, requiere no perder de vista el contexto, muy en particular los principios, valores y directrices generales en los que adquiere sentido la normación concreta. Así, en orden al tema autonómico, los procedimientos y competencias desgranados en el Título VIII responden al paso estructural y lógicamente previo de la afirmación radical del derecho a la autonomía que, ubicado en el Título de las grandes definiciones, expresa el artículo 2; derecho que ha de ejercerse, desde luego, con los procedimientos y sujeciones de control que se expresan, a más de en el mismo artículo 2, en el Título VIII (1).

Hay que tener en cuenta, además, que el artículo 2, como el artículo 1 y otros del mismo título preliminar, marcan las líneas maestras del sistema político y jurídico español. Queda ya lejos la perspectiva estrecha, aunque clásica, de ver sólo la distribución funcional del poder. GARCÍA PELAYO ha recordado entre nosotros la complejidad del fenómeno estructural de la división de poderes (2). «Los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder político, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes...», etc., dice el Tribunal Constitucional, para referirse después al contenido del artículo 137 (3).

(1) Es bien cierto que el mencionado Título es uno de los que más polémica y puntos de fricción trajo en el periodo constituyente, hasta el punto de que se pidiera su reforma desde el primer momento de la andadura constitucional. Es también uno de los que ha precisado de mayor número de intervenciones del Tribunal Constitucional para esclarecer el sentido de muchos de sus preceptos y hacerlo aplicable. «Es cierto —dice el Tribunal al encarar uno de los conceptos clave— que la Constitución no define qué es autonomía, pero ello no impide que el contenido y los límites de tal derecho puedan ser inferidos de los preceptos constitucionales por vía interpretativa». Como intérprete supremo de la Constitución, el Tribunal «ha precisado diversos aspectos concernientes principalmente al derecho a la autonomía, al proceso autonómico y a la delimitación competencial» a través de numerosas sentencias (STC 100/1984, de 8 de noviembre, fto. jco. 3).

(2) GARCÍA PELAYO, «La división de poderes y su control jurisdiccional», en *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, 1983. También, con ligeras variantes, en el *Diccionario del sistema político español*, dirigido por J. GONZÁLEZ ENCINAR, Akal, Madrid, 1984.

(3) Dentro de esta misma Sentencia 4/1981, de 2 de febrero, se hacen otras consideraciones del mayor interés para el punto que tocamos. Las Comunidades Autónomas «gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa, que corresponde a los entes locales», se dice en la STC 25/1981, de 14 de julio.

Resaltemos que nos hallamos en presencia de un derecho. Partiendo del reconocimiento del derecho, pasemos a considerar a los legitimados para iniciar el proceso, de acuerdo con el *iter* descrito en los artículos 143, 151 y disposiciones transitorias pertinentes. En efecto, los llamados a ejercitar el derecho son órganos que representan poblaciones (y aun poblaciones mismas allí donde se ha de usar el referéndum) como elementos activos capaces de afirmar la voluntad de constituirse en Comunidades Autónomas. Sólo excepcionalmente tal iniciativa es sustituible por una manifestación de voluntad externa, al amparo de lo previsto en el artículo 144.c). Quiere ello decir que, aunque la perfección del proceso sólo se logre por un acto del órgano representativo del pueblo español, a través de una ley orgánica, se actúa en base a un primer movimiento realizado por los destinatarios, por lo que cuenta mucho la iniciativa, que no es estatal (4). El cuerpo legal que se pone en vigor es sólo formalmente una ley orgánica; ésta sirve de recipiente o de vehículo a la norma constitutiva básica de la futura entidad autonómica: el Estatuto, que tiene la consideración de «norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (art. 147.1). Su naturaleza constitutiva deriva de los contenidos que se le confían (arts. 147.2 y 152.1), así como de su función: ha de tenerse en cuenta que la Comunidad Autónoma no nace con virtualidad jurídica plena de un precepto constitucional, sino del Estatuto, aunque éste haya de producirse en la forma prevista por prescripciones procedimentales y sustantivas contenidas en la Constitución (5). Esta función constitutiva no puede ser cumplida por ninguna otra norma ni, desde luego, por una ley orgánica sin aquel contenido estatutario.

De aquí se infiere que el proceso de elaboración y reforma del Estatuto tiene trascendencia y significación singular. Dicho proceso requiere, sin duda,

(4) La Sentencia 100/1984, de 8 de noviembre (fto. jco. 2), muestra con todo rigor la importancia del momento de perfección o ratificación del proceso. Las Cortes Generales han de apreciar y autorizar las condiciones en que se puede ejercitar el Derecho, por cumplirse los requisitos establecidos en el art. 143.1. Con todo, la manifestación de los destinatarios de la norma, actuantes del Derecho, tiene trascendencia, pues tales acuerdos representan un «impulso sin el cual ésta no podría constituirse (...), a no ser que las Cortes Generales hiciesen uso de la facultad que les concede el artículo 144.c) de la Constitución» (STC 89/1984, de 28 de septiembre, fto. jco. 5).

(5) A fin de cuentas, todo el proceso se realiza «dentro de los términos de la presente Constitución», marco siempre de referencia que cumple la función básica de legitimar el proceso en el conjunto de una regulación unitaria, definitoria de un sistema político, en particular por lo que se refiere a la división territorial del poder. El Tribunal Constitucional ha dicho que la Constitución «contempla la necesidad de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad (...), tanto en relación con las Comunidades Autónomas como a los entes locales» (STC 4/1981, de 2 de febrero).

una concurrencia de voluntades y se plasma en un acto complejo (6) que, en su fase anterior a la concreción formal en ley orgánica, en su fase, por tanto, prelegislativa, responde al «principio dispositivo» (7). Por tanto, si bien no cabe sostener tesis pactistas, ni la naturaleza regional de la ley, que es a todas luces estatal, no pueden desecharse los orígenes consensuados con los sujetos activos del derecho a la autonomía; orígenes procedimentalmente distintos y sustantivamente de intensidad variable, según haya sido el sistema de acceso, con el que queda en estrecha relación el modo de reforma estatutaria previsto. La participación de los representantes de los entes territoriales es, en todo caso, un factor básico del proceso, que no debe minusvalorarse ni siquiera cuando, con toda justeza, se resalta la naturaleza estatal de la decisión última (8).

(6) Como ha escrito el profesor TOMÁS VILLARROYA, es «un acto complejo de condición desigual por cuanto aun siendo elaborado por una Asamblea representativa de la futura Comunidad Autónoma, debe ser ratificado o, en su caso, aprobado por las Cortes Generales, y, por consiguiente, quien ratifica o aprueba se encuentra en una posición de 'superioridad'» («Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas», dentro de la obra colectiva *La Constitución y las fuentes del Derecho*, vol. I, IEF, Madrid, 1979, p. 142).

(7) La forma en que vino a concretarse en la práctica el proceso para alcanzar la autonomía (tras las sugerencias de la «comisión de expertos» y los acuerdos entre los grupos mayoritarios en 1981) tal vez ha hecho olvidar la libertad, el pleno sentido del principio dispositivo, con que las nacionalidades y regiones, sobre todo las que habían de seguir el camino del art. 143, podían haber compuesto tanto sus órganos de gobierno como la determinación de las competencias que podían asumir dentro del artículo 148. La relativa libertad en la construcción de cada particular autonomía debería haber sido un efecto derivado del principio dispositivo con que el derecho se actúa. El resultado se habría asemejado más a esa «articulación entre unidad y diversidad» que se halla en la «raíz misma del Estado utonómico», en decir del Tribunal Constitucional (STC 100/1984, de 8 de noviembre).

El reconocimiento del principio dispositivo como derivación necesaria del derecho a la autonomía se encuentra en la doctrina científica y en la jurisprudencial. Tal vez sea en la STC 16/1984, de 6 de febrero, donde aparezca con perfiles más claros. La concreción del principio dispositivo se manifiesta a través de opciones ofrecidas dentro del marco constitucional, que pueden ser asumidas libremente por los entes autonómicos, de modo que «el acceso a la autonomía de las nacionalidades y regiones se ha producido por vías diversas y se ha configurado en formas muy distintas de un caso a otro». Sin embargo, tal principio tiene los límites propios del sistema al que sirve, por lo que «la CE contiene una serie de preceptos y disposiciones referentes a la ordenación de este proceso de reestructuración territorial del Estado, de los que se excluye el principio dispositivo, fijando normas a las que los entes autonómicos así creados deben atenerse» (fto. jco. 2).

(8) «La aprobación de los Estatutos por ley orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica, sino la incorporación,

En efecto, la peculiaridad del Estatuto como norma jurídica deriva tanto de su procedimiento singular de elaboración y reforma como de su contenido. Por lo que respecta a lo primero, vano es recordar que la Constitución, en consonancia con la definición que encierra el artículo 2, establece sistemas de acceso en los que cuenta la voluntad de quienes actúan el derecho, no sólo en el momento de la constitución *ex novo* del ente autonómico, haciendo valer el principio dispositivo, sino que mantiene dicho principio en los hitos importantes y posteriores del proceso. El Estatuto, su norma constitutiva, puede adaptarse a las exigencias históricas e incluso acrecer en el autogobierno mediante mecanismos de reforma en los que cuenta también aquella voluntad y aquel principio.

Por lo que respecta al contenido, es obvio el carácter de «norma institucional básica». Hay en este punto una reserva a Estatuto que, si bien no puede ser entendida como absoluta, cuenta y tiene trascendencia, sobre todo por lo que respecta a los primeros apartados del artículo 147.2, respecto de cuyo contenido, si bien pueden incidir normas concretizadoras procedentes del legislativo de la propia Comunidad en virtud de remisión del Estatuto de que se trate, no consiente otro tipo de injerencias, sobre todo estatales (9). Por lo que respecta al apartado *d*) del mencionado artículo, sí cabe intromisión de determinado tipo de leyes estatales, y la reserva a estatuto queda más diluida. Como es sabido, las leyes del artículo 150.1 y 2 pueden llevar a los entes autonómicos nuevas facultades, como el número 3 de este mismo artículo modificar el contenido de dichas competencias en términos de armonización.

Con todo, la referencia al Estatuto como norma primaria con función constitutiva es constante en la doctrina (10). Incluso la relativización de la

definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma» (STC 99/1986, de 11 de julio, fto. jco. 1). Conviene reparar en la peculiar regulación del Amejoramiento Foral de Navarra (art. 71): «Dada la naturaleza jurídica del régimen foral... (recuérdense los «derechos históricos») es inmodificable unilateralmente». Para tal modificación del equivalente al Estatuto navarro, se habla de «negociaciones» para elaborar una propuesta de reforma conjunta entre la Diputación Foral y el Gobierno de la nación.

(9) Véase, al respecto, la Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre: «El precepto contenido en el art. 147.2.c) de la Constitución significa sin duda la absoluta exclusión de norma estatal no estatutaria.»

(10) Son numerosas las alusiones jurisprudenciales en las que el Tribunal Constitucional mide la justicia de la cuestión que se le suscita por referencia a la Norma Suprema, obviamente, pero también de forma clara en base al Estatuto, como norma básica constitutiva del ente autonómico y primer elemento de contraste para

reserva a Estatuto en punto a las atribuciones de competencias, cuando se hace, deja a salvo muy en primer término que el artículo 147.2.d) es el marco común, si bien no el único, pues, en efecto, «de ello no cabe deducir que toda ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender que ejerce una función reservada a Estatuto. La reserva que la Constitución hace a Estatuto en esta materia no es total o absoluta» (11).

Las excepciones no dejan de reafirmar lo que es criterio general. El contenido del Estatuto señala, si no todo, sí los elementos constitutivos e institucionales básicos de la Comunidad. De este modo, «si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el artículo 149.3 de la Constitución». Ello no quiere decir que «una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa de la delimitación competencial» (12).

Que el proceso autonómico es un proceso dinámico es algo evidente. El Estatuto inicial tiene los caracteres y la función que hemos señalado, pero ni es la única norma reguladora de la situación, con ser la más importante y definitoria del *status* jurídico-político del ente regional, ni su contenido está fijado en términos inamovibles. Antes al contrario, debe ser concebido como un punto significativo de un proceso que debe tener, por lo que respecta a las Comunidades que accedieron a la autonomía por el artículo 143, un hito modificadorio posterior llamado a fijar el *status* de forma más definitiva. Así, de un lado, la propia Constitución advierte que el proceso autonómico no se cierra con la puesta en vigor de los Estatutos iniciales. No ya las eventuales ampliaciones al amparo del artículo 150, sino la más decisiva, estruc-

precisar el deslinde competencial, dentro del conjunto normativo que conforma el «bloque de constitucionalidad». Sirvan de ejemplo las Sentencias 25/1981, de 14 de julio, fto. jco. 3; 1/1982, de 28 de enero, fto. jco. 1; 18/1982, de 4 de abril, fto. jco. 1; 94/1985, de 29 de julio, fto. jco. 6; etc.

(11) «Las leyes estatales —continúa la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, fto. jco. 4— pueden cumplir en ocasiones una función atributiva de competencias —leyes orgánicas de transferencia o delegación— y en otras una función delimitadora de su contenido, como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones.» Sobre el concepto de reserva a Estatuto, véase la STC 99/1986, de 11 de julio.

(12) La STC 18/1982, de 4 de mayo, fto. jco. 1, prosigue abriendo el campo de posibilidades que la Constitución encierra, pues, evidentemente, «los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de la aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos...», etc.

turadora y constitutiva norma estatutaria puede ser modificada por los procedimientos en ella previstos. Pero reparemos en que, a diferencia de las formas de acrecer por el artículo 150 que después examinaremos, el artículo 148.2 se presenta al respecto como una previsión constitucional que afirma rotundamente que el proceso configurador de las autonomías, de los entes que nacieron por el procedimiento del 143, pende de un segundo momento en el que el derecho a la autonomía del artículo 2 puede ser más definitivamente precisado. Aquella virtualidad *ab initio* del principio dispositivo vuelve a tener operatividad y vigencia, sin perjuicio del acto de decisión legislativa, plenamente estatal, como sabemos; es decir, el artículo 148.2 se nos muestra como una segunda concreción del derecho a la autonomía, en tanto invoca de nuevo el principio dispositivo.

II. LA DIFERENTE SIGNIFICACION DE LOS ARTICULOS 148.2 Y 150

Salvadas las diferencias conocidas con las estructuras de poder federales —diferencias en ocasiones recordadas en la jurisprudencia constitucional—, podríamos decir con TOMÁS VILLARROYA que, si bien el Estatuto «no puede tener la misma naturaleza y valor que la Constitución de un Estado miembro», cumple, en relación con las Comunidades Autónomas, una función parecida (13). En nuestra opinión, no puede atribuirse a los supuestos normativos del artículo 150 una significación similar. En este último artículo se encierran más bien formas de acrecer, acompasar y moderar, o incluso corregir, el proceso autonómico, respecto de las competencias adquiridas en el Estatuto, sin que la mediación o injerencia de las leyes estatales servidas por este conducto hagan perder al Estatuto su condición de «norma institucional básica».

En sucesivos apartados veremos, en primer término, el contenido del artículo 148.2 como vía ordinaria de alterar la situación constitutiva de la Comunidad Autónoma, tanto por lo que respecta a la modificación de sus competencias como por lo que se refiere a la alteración de otros elementos definitorios y estructuradores de su organización. En un segundo momento pasaremos a considerar la significación del artículo 150, en particular las posibilidades que encierra su número 2. Finalizaremos la parte central de este trabajo considerando aquello que diferencia y hace no intercambiables ambos preceptos, aunque pudieran considerarse complementarios a los efectos de completar el proceso autonómico.

(13) *Op. cit.*, p. 146.

1. *El procedimiento de reforma estatutaria, forma ordinaria de alterar la situación constitutiva*

A la condición o naturaleza del Estatuto de Autonomía corresponde la previsión constitucional de su reforma. El artículo 143.3 se halla en consonancia con los razonamientos explicitados anteriormente. No se trata, en modo alguno, de una alteración decidida unilateralmente por el Estado respecto del *status* fijado en la norma institucional básica; después de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la famosa LOAPA, ha quedado patente en qué medida el número 3 del artículo 150 es de uso excepcional y para supuestos que no permiten otra vía de solución; aun así, debe ser considerado en forma muy restrictiva.

La intervención del Estado para la perfección del proceso de reforma es esencial: de nuevo el modo es mediante ley orgánica. Sin embargo, el procedimiento de reforma tiene unos elementos peculiares en los que, como resultado de aquel principio dispositivo, hay una participación necesaria, también en un momento inicial y prelegislativo, de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma; incluso una participación políticamente relevante de las poblaciones de las Comunidades de mayor nivel competencial, expresada en referéndum (art. 152.2).

La autorización constitucional para que se establecieran en los Estatutos procedimientos especiales de reforma fue seguida por todos los normadores estatutarios. No haremos aquí un estudio de esos procedimientos y ni siquiera de las formas más comunes (14). Baste decir que es común extender la iniciativa de la reforma a varios órganos comunitarios, e incluso estatales, aunque en todos figura la iniciativa del órgano representativo (Parlamento o Asamblea) y, desde luego, en todos figura, como sustancial al procedimiento, la necesaria aprobación del objeto de la reforma por dicho órgano representativo regional por una mayoría cualificada, como paso previo para la consideración del proyecto por las Cortes Generales. El principio dispositivo queda a salvo. ¿Qué razones abogarían en este momento por la utilización del artículo 148.2?

1) Si lo que se pretende es ampliar el ámbito de las competencias de forma que éstas queden como propias de la Comunidad y, por tanto, de libre disposición de sus órganos rectores, con la garantía y salvaguarda, además, que para el libre ejercicio de las competencias asumidas proporciona un sis-

(14) Véase S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, pp. 306 y ss.

tema especial de reforma y, en cierta medida, la reserva de Estatuto, el camino no puede ser otro que el del 148.2. Téngase en cuenta que: a) La reforma de los Estatutos es la vía ordinaria y correcta para alterar su contenido (15). Una modificación de tal contenido, excepción hecha del supuesto que trae causa del artículo 150.3, sin atenerse a las formas previstas, conduce a que la reforma sea considerada «inconstitucional y antiestatutaria, calificación esta última que, en realidad, queda comprendida en la anterior con base en lo dispuesto en los artículos 27, 28.1 y 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional» (16). La necesidad de usar del procedimiento de reforma estatutariamente previsto puede verse, incluso, cuando dos estatutos entran en colisión. Como ha dicho el Tribunal Constitucional, en el supuesto de dos Estatutos incompatibles, «el único parámetro para enjuiciar la validez de una disposición incluida en un Estatuto de Autonomía es la propia Constitución (...) y no cotejando directamente preceptos estatutarios diversos» (17). Así, pues, la incidencia de unos contenidos sobre otros por tratarse de regulaciones sobre un mismo objeto, si hubiese sido apreciada por el Tribunal en la sentencia que se cita, habría llevado a considerar que «podría haberse desbordado la reserva estatutaria» (18). b) Habíamos dicho que la

(15) El razonamiento contenido en el voto particular sobre el motivo cuarto de la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, es en su tenor literal correcto cuando afirma que los Estatutos «sólo pueden ser modificados por el procedimiento que en ellos mismos se establezca (arts. 147.3 y 152.2 de la Constitución). Eventualmente esta norma estatutaria puede ser ampliada mediante leyes *ad hoc*... (se refiere a los diferentes números del art. 150). Ninguna ley general, ni orgánica, ni ordinaria (y, *a fortiori*, ninguna ley particular) puede modificar, sin embargo, las competencias así establecidas».

(16) STC de 12 de noviembre de 1981, fto. jco. 4. Tampoco los decretos de transferencias «pueden modificar o alterar el orden de atribuciones competenciales fijados por la Constitución y los Estatutos», «ni pueden introducir nuevos principios o criterios de relación no previstos en la Constitución o en los Estatutos» (STC 11/1986, de 28 de enero, fto. jco. 3; también en STC 158/1986, de 11 de diciembre, fto. jco. 5).

(17) STC 99/1986, de 11 de julio, fto. jco. 4.

(18) *Ibidem*. El voto particular del magistrado JESÚS LEGUINA sí aprecia tal coincidencia, por lo que entiende que, «como quiera que la Constitución prohíbe cualquier modificación *extra ordinem* de los Estatutos...», una conclusión distinta «implica admitir la posibilidad de derogación o modificación de un Estatuto anterior por otro posterior, con la inobservancia o desconocimiento del mandato constitucional antes dicho». «No cabe, pues, que el mismo legislador —Parlamento del Estado— apruebe sucesivamente dos regulaciones estatutarias contrapuestas referidas a una misma materia, porque, si así fuere, estaría vulnerando la interdicción constitucional de modificaciones *extra ordinem* de los Estatutos en vigor.» Por contra, como ha quedado bien patente con la entrada en vigor de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial, las materias sobre las que no hay reserva de Estatuto, o son materia de competencia esta-

reserva a Estatuto quedaba algo diluida por lo que respecta al apartado *d*) del artículo 147, por la posible incidencia de las leyes estatales del artículo 150. No obstante, dada la muy directa y precisa alusión del número 2 del artículo 148, ¿podría defenderse la existencia de una reserva específica a Estatuto respecto de las materias asumibles por las Comunidades Autónomas como propias dentro del 149.1? Aun cuando la cuestión la dejamos abierta, piénsese que la regla que contemplamos (148.2) parece una regla específica para acceder a las competencias del 149 por parte de las Comunidades que, también *ex constitutione*, hubieron de seguir la vía lenta del 143. Desde la perspectiva opuesta, el requisito de «materia de titularidad estatal» exigido por el artículo 150.2, ¿cómo debe ser interpretado? ¿Cabe atribuirle el sentido de materia de exclusiva competencia estatal, ateniéndonos a la expresión del 149.1, que excepciona después para abrir ciertas facultades a las Comunidades Autónomas? ¿Cabría, por contra, una interpretación amplia por la que se extendería tal consideración también a las competencias asumibles por las Comunidades dentro del 149, incluso competencias que habiendo podido ser asumidas por los Estatutos no lo han sido, correspondiendo *ex constitutione* al Estado por la cláusula residual del 149.3? El sentido general que daremos después al 150.2 nos inclina por la primera interpretación, sin que por ello quede excluida la segunda, pues, a fin de cuentas, se trata de competencias que corresponden al Estado. La significación general del artículo 150, que después veremos, concede al Estado distintas posibilidades para acomodar y acompasar la distribución de competencias buscando la homogeneización y un mejor y más operativo modo de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

2) Desde la perspectiva de las necesidades políticas hoy apreciables, abogan también por la reforma de los Estatutos ciertos retoques que se manifiestan aconsejables en el funcionamiento de las instituciones autonómicas. Una readecuación de los contenidos en materia organizativa precisaría de la reforma estatutaria. Más concretamente, se puede aprovechar el momento de la ampliación de competencias para una modificación y mejor ensamblaje del juego de las relaciones institucionales en el seno de la Comunidad, o para cualquier otra finalidad que la experiencia de estos años aconsejara. Así, por ejemplo, el parlamentarismo imperfecto que se ha institucionalizado como

tal, no quedan salvaguardadas con las reglas de procedimiento especial de reforma que tiene la norma estatutaria, pudiendo tal materia ser regulada directamente por ley estatal, sin necesidad de reforma de los Estatutos afectados. Así sucede, por ejemplo, respecto de algunas regulaciones estatutarias referentes al Tribunal Superior de Justicia (véanse, al respecto, los razonamientos de I. DE OTTO, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, 1987, p. 269).

concreción del artículo 152.1, *in fine*, pudiera ser revisado a los efectos de ampliar el período de sesiones de la Asamblea legislativa, de ampliar las formas y oportunidades de control, o introducir algún sistema que amortigüe la falta de réplica a la censura (al carecer los ejecutivos autonómicos del derecho de disolución), o también se podría pretender un replanteamiento de la Comisión o Diputación permanente en su papel, sin duda singular por las especiales características del sistema establecido en las Comunidades autónomas. No cabe duda, desde luego, que esta virtualidad rectificadora, en vía de reforma, sería algo más polémica y gravosa en el procedimiento; y, por todo ello, evitable en la medida que no se considerara tan necesaria y, de otra parte, pudiera entorpecer y crear tensión adicional en estos momentos.

2. Significación de las previsiones del artículo 150

Para una mejor comprensión del contenido de este apartado, distinguiremos la caracterización del artículo en el contexto constitucional del estudio más pormenorizado de su número 2.

1) En nuestra opinión, la *ratio legis* de los artículos cuestionados es muy distinta. Habiendo visto la significación sistemática del 148.2, veamos la del 150.

La prudencia política, o la desconfianza del constituyente en el desenvolvimiento del proceso autonómico, aflora en el texto constitucional con unas previsiones de diferente utilidad, recogidas en un artículo como palancas moderadoras del proceso autonómico, a juicio del órgano estatal de la representación del pueblo español. Un artículo que permite al Estado intervenir en el proceso autonómico, eventualmente y desde fuera, esto es, con posibilidades de influir decisivamente ampliando, moderando, homogeneizando o corrigiendo el proceso, en la medida que sea necesario, y sin que tenga que mediar necesariamente intervención de los entes autonómicos. Muy posiblemente se pretendiera originariamente establecer dos palancas uniformizadoras, de las que una, la que representa el número 1 del artículo 150, sería preventiva, operando *ex ante* al sentar las bases de los desarrollos legislativos de las Comunidades Autónomas; la otra, el 150.3, buscaría la necesaria armonización *ex post*, corrigiendo el proceso; de «norma de cierre del sistema» ha calificado el Tribunal Constitucional a este precepto; «una cláusula que cumple una función de garantía respecto de la viabilidad del resultado final del proceso autonómico» (19).

(19) STC 76/1983, fto. jco. 3.a), y Sentencia 100/1984, de 8 de nov., fto. jco. 3.

2) Entre ambas previsiones es preciso situar y dar razón del número 2 del artículo 150.

La intención inicial del constituyente fue dotar al Estado de formas de descentralización en materia de ejecución y gestión administrativa para uso coyuntural, en virtud de las necesidades; función descentralizadora, por tanto, que pudiera ser controlada unilateralmente por el Estado. La suerte del precepto ha sido otra, aunque se conservan ciertos rasgos del primitivo sentido de norma complementaria y de uso coyuntural, y ha quedado también un precepto, en cierta medida descolgado y sin mucha justificación fuera de aquel sentido inicial del 150.2, del que era oportuno complemento: nos referimos al apartado *b*) del artículo 153.

El artículo 150 tiene una génesis algo complicada y confusa. Tal vez el método histórico, «subjetivo» si se trata de determinar la *mens legislatoris*, no sea en nuestros días, ni en el ámbito constitucional, una forma de interpretación prestigiada, ni acaso de mucha utilidad en este punto. No obstante, es evidentemente un método legítimo al que el Tribunal Constitucional ha recurrido en diferentes momentos. En concreto, el número 2 del mencionado artículo tiene precedentes desde el mismo inicio del proceso constituyente (20).

Tal vez, como han escrito GIL ROBLES y MARTÍN RIAÑO, «el legislador constitucional expresó mal su voluntad», y que no pretendiera transferir «nuevas competencias normativas a las Comunidades Autónomas por vía de ley o de ley orgánica» (21); pero esto es cabalmente lo que acabó sucediendo. Que PÉREZ LLORCA explicase la intención del precepto, en el sentir de la Ponencia, diciendo que se trataba de una «nueva técnica descentralizadora», no sólo no convencería al diputado DE LA FUENTE, que argumentó en contra, sino que era ya argumento para no utilizar en el estado en que se hallaba el texto, por más que fuera seguramente otra la intención inicial de los ponentes (22). La interpretación del defensor del proyecto no puede tener en este caso «condición de auténtica y definitiva» (23).

(20) La Ponencia de Constitución, en su Minuta de la reunión celebrada el 15 de noviembre de 1977, registra el primer atisbo de lo que, andando el tiempo, sería el artículo 150. Se pensó entonces que el Estado podía autorizar por ley, o en los respectivos Estatutos, la asunción por parte de los territorios autónomos de la «gestión o ejecución de los servicios y funciones administrativas de competencias que corresponden al Estado» (núm. 3 del primitivo art. 143; *Revista de las Cortes Generales*, número 2, 1984, p. 239).

(21) *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 9, 1981, p. 181.

(22) Los argumentos del diputado DE LA FUENTE van en un primer momento en dirección a una distinta redacción del texto, para dejar más claramente determinado el objeto de la delegación. «Si lo que se pretendía era seguir el ejemplo de la Constitución italiana (...), debería recogerse la misma frase que contiene dicha Constitución,

Las interpretaciones deben de partir hoy de criterios lógico-sistemáticos. Es claro que los números 1 y 2 del artículo 150 contienen formas de acrecer las Comunidades Autónomas en facultades provinientes de materias y competencias estatales, con la manifiesta limitación de que se trata de «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su naturaleza sean

y que se refiere precisamente a la delegación de funciones administrativas...» Pero no es éste el caso, pues «la frase "ejecución de funciones de titularidad estatal" es tan amplia, que todo cuanto constitucionalmente se ha reservado al Estado puede después ser delegado en las Comunidades Autónomas». Según la interpretación literal de la frase mencionada, lo que se cede es «realizar o hacer efectivas esas funciones». Está claro, en opinión del diputado, que no se quiere introducir la precisión de que se trata de funciones administrativas o ejecutivas en el texto. Por todo ello, dice poco más adelante en su intervención, «incluir esta redacción es mantener vivo un permanente estado de reivindicación cuyas manifestaciones pueden tener un carácter que (...) pueden ocasionar gravísimos problemas a la nación y a las propias comunidades autónomas. No satisfacer esas reivindicaciones, después de estimularlas, conduciría a un estado de frustración» (*Constitución española. Trabajos parlamentarios*, vol. II, sesión de 20 de julio de 1978, pp. 4511-4512).

Cuando interviene PÉREZ LLORCA, el planteamiento está hecho en manera inequívoca. Con anterioridad había hablado PECES-BARBA por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso para decir que «la ejecución de funciones de titularidad estatal (...) la entendemos como facultades reglamentarias», descartando otras interpretaciones que anunciaban catástrofes. Pero, curiosamente, el texto que va a prevalecer no es el que se discute, sino otro emperado respecto de los puntos de vista del diputado DE LA FUENTE. Es ARZALLUS, del Partido Nacionalista Vasco, quien lo propone. La alusión a las materias «que por su naturaleza...», etc., lleva también al representante vasco a ofrecer una lista de aquellas cuestiones que consideraba intransferibles, pero este listado no pasa al texto definitivo. La intervención siguiente, del diputado DE LA FUENTE, hacer ver que con la enmienda de ARZALLUS no se habla sólo de delegar, sino también de «transferir», cuestión de mayor alcance; de otra parte, no se habla de «ejecución», sino de «facultades»; por fin, que la «naturaleza» cedible o no, introduce un elemento de ambigüedad que no debe ser infravalorado.

Pues bien, cuando todo lo anterior ha sido dicho, vuelve PÉREZ LLORCA con un argumento que tal vez no fuera ya el momento de argüir, y ha sido expresado anteriormente en el texto. En el mismo momento añade que no hay «aquí ninguna gravedad de que las comunidades autónomas vayan a tener, por vía de este artículo, ninguna legitimidad en solicitar determinadas atribuciones; será el Estado, por medio de ley orgánica y en un acto voluntario y libre, el que pueda utilizar esta mera técnica descentralizadora» (*Ibidem*, sesión de 21 de julio de 1978, p. 4557).

(23) TOMÁS VILLARROYA, en el trabajo anteriormente referenciado. En su paso por el Senado, la cuestión (art. 144.2 entonces) no sufre variación alguna, pese a los esfuerzos de algunos senadores independientes, que, como el Prof. SÁNCHEZ AGESTA, apoyado por OLLERO, pretenden dar mayor precisión al texto venido del Congreso. SÁNCHEZ AGESTA propone de nuevo una lista de materias de titularidad estatal en la que no cabría delegación o transferencia, con la suerte indicada (*Ibidem*, vol. IV, p. 4050).

susceptibles de transferencia o delegación», en el caso del número 2 de referencia (24). Muy recientemente IGNACIO DE OTTO ha opinado que «la interpretación que parece más correcta es la de que se trata de facultades ejecutivas, lo que explicaría un precepto que parece repetición del anterior. Sin embargo, se ha interpretado que puede referirse a cualquier facultad» (25). La limitación antedicha abre, además, un capítulo de indeterminación que habrá que concretar en cada caso. Y, de otra parte, la formulación gramatical empleada («facultades correspondientes a materias») parece descartar la posibilidad de transferir competencias completas en una materia sobre la que el Estado ejerce competencias propias.

Por nuestra parte, vistos los antecedentes y la distribución de contenidos realizada en los números del 150 en relación con la significación atribuida al 148.2, creemos con IGNACIO DE OTTO que, en efecto, la interpretación más correcta habría sido entender que el número 2 del mencionado artículo se refiere a facultades ejecutivas (26). Pero no ha sido así. De hecho, las leyes orgánicas de transferencia a las Comunidades de Valencia y Canarias contienen también facultades legislativas.

La cuestión anterior, con ser importante, no debe hacernos olvidar otra que consideramos de mayor calado. ¿Qué tipo de competencias o facultades son cedibles por el Estado? Volvemos sobre algo apuntado anteriormente. Nos parece claro que al tratar de acotar un tipo de materias de titularidad estatal, el constituyente no quiso referirse a otra cosa que a aquellas que son

(24) Las posiciones son variadas. MENDOZA OLIVÁN («Tipología de las leyes en la Constitución», en la obra colectiva *La Constitución y las fuentes del Derecho*, anteriormente referenciada, p. 107) reduce el contenido del art. 150.2 a facultades de ejecución; MENDIZÁBAL ALLENDE (en la misma obra colectiva) afirma una postura más amplia: «La Constitución no cierra, pues, en principio, el paso a transferencia o delegación alguna» (p. 1451). El autor últimamente citado juzga su postura más amplia que la de GARCÍA DE ENTERRÍA, en su tesis inicial, que reducía la posibilidad de transferencia a las competencias compartidas o concurrentes.

(25) *Op. cit.*, p. 271. Debe tenerse en cuenta, además, si se vuelve sobre la elaboración del precepto, que tiene sentido la limitación del ámbito de competencias del artículo 150.2 a facultades ejecutivas. No se trata sólo de recurrir a la *mens legislatoris*, es también la interpretación que cuadraría y daría congruencia a la relación entre el art. 150.2 y el 153.b); de no tener presente la forma un tanto confusa de gestación del precepto primero, el segundo parecería aislado y con poco sentido. Pero es difícil encontrar opinión pacífica en orden a esta interpretación restrictiva.

(26) GARCÍA DE ENTERRÍA ha escrito que el art. 150.2 debe entenderse en este sentido, «debiendo limitarse a facultades» concretas de gestión y no a «competencias» propiamente dichas, «ni a resortes esenciales que posibiliten su manejo último y necesario por el Estado» (*Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, p. 164).

constitucionalmente exclusivas del Estado y nunca pudieron ser competencia de las Comunidades Autónomas (27). Esta creencia se reafirma si caemos en la cuenta que es entonces congruente que el Estado ponga requisitos o condicionamientos de ejercicio, adicionando a las formas ordinarias de control otras formas *ad hoc*. No tendría objeto todo ese andamiaje para una obra que puede realizarse por las Comunidades Autónomas con comodidad y desde su propio suelo competencial.

Entonces cobra más sentido aún la consideración de que el tipo de facultades sean ejecutivas. Todo ello encajaría con un propósito congruente de la Ponencia elaboradora del primer proyecto. Pero, ocioso es decirlo, las enmiendas habidas entonces y las interpretaciones que se han hecho van por otro camino. Otro camino más ancho en el que había que incluir también, como hemos dicho, competencias residuales no asumidas por las Comunidades Autónomas, que el Estado cree conveniente transferir o delegar. En este último caso, ¿sólo «facultades» o más bien «competencias» completas sobre materia de libre disponibilidad de los entes autonómicos? En segundo lugar, si habiendo podido ser facultades o competencias asumidas por los Estatutos no lo han sido, ¿puede el Estado imponerlas por ley orgánica? ¿Dónde que-

(27) Es claro que las facultades delegables o transferibles dentro del art. 149 han de serlo «por su propia naturaleza». No se trataría en ningún caso de aquellas que se encuentran en el ámbito competencial del Estado y hacen referencia a funciones básicas de integración y superior dirección de la comunidad política de la Nación española. GARCÍA DE ENTERRÍA ha distinguido muy sintéticamente dos tipos básicos de competencias en el art. 149: «competencias exclusivas del Estado en el sentido de esenciales, inseparables, necesarias para que la institución se mantenga y asegure sus funciones de integración y sostenimiento del sistema entero, y competencias accidentales, que el sistema admite que sean trasladadas a las esferas territoriales inferiores, como competencias estas últimas que el Estado sólo ostentará por un título ocasional, el silencio de los Estatutos en cuanto a su eventual asunción, el juego de la cláusula residual».

En relación con todo ello no debemos ignorar que, en punto al tema cuestionado del tipo de facultades cedibles por vía del art. 150.2, el autor mencionado reduce «su juego plenario» sólo «al campo de las competencias residuales». En este sentido se manifestó GONZÁLEZ SEARA en el Senado Constituyente, según recuerda GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.*, p. 163. Con todo, conviene no pasar por alto que, en relación con las Comunidades que siguieron el camino del art. 143, a las que fundamentalmente se refiere este trabajo, el autor mencionado advierte que «todas las competencias no enunciadas en el art. 148 son competencias exclusivas del Estado, aunque esa exclusividad sea temporal y no necesaria, una exclusividad 'a extinguir' con la propia extinción de ese grado de autonomía, según lo previsto en el art. 148, apartado 2. En ese momento será ya sólo aplicable el esquema del art. 149 (...); esquema dentro del cual la exclusividad de las competencias del Estado implica su titularidad definitiva, permanente e inderogable» (*Ibidem*, p. 162).

daría el principio dispositivo? Si diéramos una respuesta afirmativa estaríamos ante una de esas excepciones a dicho principio a las que, anteriormente, aludía el Tribunal Constitucional. Por ello, si el uso del artículo 150.2 se hiciera sin al menos la aquiescencia de las Comunidades Autónomas, abocaríamos a un problema político de gran entidad. Como puede observarse, la complejidad al menos teórica del tema es grande. Todo ello pudo haberse evitado esclareciendo algo más el alcance del artículo 150.2.

En todo caso, no es el perfil de la ley orgánica de transferencia del número 2 lo que nos mueve de forma primordial a la reflexión. Es más bien la tendencia, apreciable en diferentes medios, a considerar que los números 1 y 2 del mencionado artículo constituyen sendas formas de adquirir competencias por parte de las Comunidades Autónomas, a la par del mecanismo de reforma estatutaria anteriormente estudiado (28). Es frecuente leer que existen tres formas o procedimientos para atribuir competencias a los entes autonómicos (los Estatutos y los dos números primeros del artículo 150), como si la significación y el alcance de cada uno de dichos procedimientos produjeran idénticos efectos y fueran intercambiables (29).

Estas ideas, en orden a las alternativas que hoy se ofrecen en cuanto a los medios más idóneos para la prosecución del proceso autonómico, derivan en buena medida de datos normativos localizables en textos jurídicos en vigor, no menos que de alguna experiencia que algunos pudieran tener como deseable o modélica.

(28) La falta de rigor en los medios normativos a utilizar, la indiferenciación y falta de atención a estas peculiares reservas, puede llevar a atribuir facultades a las Comunidades Autónomas sin la observación formal y requisitos específicos de las vías constitucionalmente establecidas. Véanse al respecto los razonamientos y ejemplos aportados por Gil Robles y Martínez Riaño en el trabajo referenciado. En este mismo sentido, algunas previsiones estatutarias ofrecen una especie de cobertura generalizada a la asunción de todo tipo de facultad o competencia hecha por ley estatal. Véanse los arts. 13.3 del Estatuto de la Región de Murcia y 36.3 del de Castilla-La Mancha.

(29) En este contexto es preciso valorar debidamente el hecho de que las leyes del art. 150 se integran, junto a los Estatutos, en el llamado «bloque de constitucionalidad». Como es bien sabido, al resaltar el carácter interpretativo —conjunto de tales normas que representan la inmediata concreción de la distribución competencial extraída directamente de la Constitución— se quiere dar fijeza al deslinde de atribuciones territoriales. En unos casos tal fijación se logra con la congelación de «rango» o de procedimiento de reforma (leyes orgánicas, Estatutos) y en otros se persigue impedir las reformas implícitas provenientes de leyes que, apuntando a los fines explicitados en el mencionado artículo, se elaborasen sin la advertencia de que inciden en aquellos objetivos. Con la doctrina que deriva del art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se ha establecido «un caso muy peculiar de reserva» (I. DE OTTO, *op. cit.*, p. 273).

Haciéndonos momentáneo eco de ésta, la utilización del número 2 del artículo 150 para dotar a las Comunidades Autónomas de Valencia y Canarias de funciones competenciales que no podían alcanzar en la primera fase de su andadura, por haber accedido a la autonomía por el artículo 143, supuso, quiérase o no, un precedente que ha gravitado sobre las ideas jurídico-políticas como vía útil, hipotéticamente preferible en ciertas circunstancias, para el logro último del despliegue de las competencias asumibles en los diferentes hitos del proceso autonómico. No haremos aquí un estudio crítico de tal uso, y ni siquiera evocaremos las circunstancias en que se produjo (30).

De otra parte, el ofrecimiento de una vía más cómoda para la ampliación del marco competencial de las Comunidades Autónomas que siguieron la vía más lenta del 143 viene servida hoy desde los propios Estatutos de Autonomía. Tanto el Estatuto de la región de Murcia (art. 13.2) como los de Asturias (art. 12.2), Cantabria (art. 25.2), Aragón (arts. 37.2 y 38), Castilla-La Mancha (arts. 35.2 y 36), Extremadura (art. 10), Baleares (art. 16.2), Madrid (art. 29.3) y Castilla-León (art. 29.2), con formulaciones muy parecidas y en ocasiones idénticas, prevén la asunción de competencias en el marco del artículo 149 de la Constitución mediante uno de estos dos procedimientos: 1) Transcurridos cinco años, según las previsiones del artículo 148.2, en consonancia con el artículo 147.3. 2) Mediante ley orgánica de delegación o transferencia del artículo 150.2, aunque también hacen referencia a la asunción de potestades legislativas al amparo del 150.1. Diríase, además, que ambos sistemas se contemplan como alternativos (31).

Sin embargo, los artículos examinados recogen, a nuestro juicio, supuestos bien diversos en cuanto a su naturaleza, alcance y efectos.

(30) El trabajo de TOMÁS VILLARROYA «Proceso autonómico y observancia de la Constitución» (en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985) contiene observaciones y juicios de oportuna recordación para este punto. Véase también el juicio de I. DE OTTO (*op. cit.*, p. 272): «este modo de utilización del art. 150 es extraordinariamente confuso y discutible». Asimismo, PÉREZ ROYO, *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, 1984, p. 170.

(31) En el Estatuto de Aragón, por ejemplo, se prevé (art. 38.2) que la Comunidad Autónoma pueda asumir nuevas competencias «de acuerdo con cualquiera de los procedimientos señalados en el apartado 2 del artículo anterior»; esto es, la reforma del Estatuto (art. 148.2) y la ley orgánica de transferencia o delegación (art. 150.2). PÉREZ ROYO ha escrito que «los Estatutos aprobados por la vía del art. 143 (...) prevén la utilización de la ley orgánica de transferencia como alternativa a la reforma de los Estatutos (...). La constitucionalidad de estas previsiones estatutarias es muy dudosa» (*op. cit.*, p. 170).

3. *El artículo 148.2, por contraste con el artículo 150.2, es la forma ordinaria de completar el proceso autonómico con carácter constitutivo*

De todo ello se desprende que si la ampliación competencial es entendida como un hito constitucionalmente previsto para realizar un cambio en orden a la plenitud del derecho, superada la condición suspensiva del transcurso del tiempo, esto es, para completar la estructura constitutiva con carácter permanente dentro de lo que constitucionalmente se previene como marco competencial asumible por las Comunidades Autónomas, el medio congruente, la formulación jurídica correcta, es la que se contiene en el artículo 148.2. Avalan esta interpretación los argumentos que siguen:

1) Los medios de acrecer las Comunidades Autónomas en atribuciones a través del artículo 150.1 y 2 no producen el mismo efecto que si vinieran a los Estatutos a través de su oportuna reforma. Y ello por varias razones: a) En primer término, y por lo que respecta al contenido de lo que se delega o transfiere, las «facultades» a que se refiere el artículo 150 y las «competencias» aludidas en el 148.2 no se refieren a idéntico objetivo. A más de la diferencia terminológica, que alguna significación habrá que darle, el 150 se refiere a materias de titularidad y competencia estatales, en tanto que lo que viene a los Estatutos reformados son competencias que, dentro del artículo 149, son asumibles como propias por las Comunidades Autónomas, *ex constitutione*. b) Como consecuencia de lo anterior, en el primer caso el titular de la competencia mantiene amplios poderes sobre las facultades delegadas o transferidas, además de la revocación siempre posible a juicio del cedente. En estos casos las Cortes Generales han de establecer formas de control, que no son ya las generales del artículo 153, sino otras sobreañadidas que tienen no sólo una finalidad fiscalizadora, sino que pueden llegar a condicionar el ejercicio de tales potestades (32).

2) Si bien es cierto que en la relación de artículos de Estatutos de Autonomía hecha con anterioridad pueden ser halladas previsiones para que el uso de los números 1 y 2 del artículo 150 se haga previa solicitud del ente

(32) BASSOLS COMA y SERRANO ALBERCA, en «El art. 149 de la Constitución en relación con el 150.2: Análisis de la delegación en materia de competencias estatales exclusivas», han establecido la equiparación en los términos «transferir» y «delegar» a los efectos del art. 150.2, en lo que respecta al punto esencial de la revocabilidad de las «facultades» y su sometimiento a control. También los autores mencionados sostienen la posibilidad de delegación de facultades exclusivas del Estado y no sólo residuales.

territorial, el uso de tal iniciativa no supone una manifestación del principio dispositivo. *a)* De un lado, la posibilidad misma de que el procedimiento fundado en el artículo 150.2 se desencadene por iniciativa de la Comunidad Autónoma tiene, al menos desde la perspectiva de la génesis del precepto, una legitimidad discutible; como es bien sabido, en la elaboración de este apartado se suprimió deliberadamente el párrafo «y previa solicitud de las mismas» (Comunidades Autónomas). Este hecho pudiera ser interpretado como una simple supresión de un requisito, pero también pudiera dársele otra interpretación de mayor alcance (33). *b)* En cualquier caso, tal solicitud no es equiparable a la intervención del órgano legislativo de la Comunidad Autónoma en el proceso de revisión estatutaria; hay en este segundo caso una manifestación de voluntad del ente autonómico bien patente a la hora de configurar el contenido de la norma (34).

3) Desde el plano formal, el artículo 150.2 no se convierte en parte del Estatuto, pese a que se revista de ley orgánica. TOMÁS VILLARROYA ha expresado la relación entre norma estatutaria y ley orgánica diciendo que «los actos sometidos a su aprobación no resultan absorbidos por los actos mediante los cuales son aprobados; sino que conservan, frente a éstos, cierta individualidad específica» (35). Obviamente, las diferencias entre la norma estatutaria y la ley orgánica del artículo 150 son más visibles. Esta última es ley del *genus* orgánico, pero su elaboración, aprobación y reforma pertenece en exclusiva a las Cortes Generales, cuya decisión no está condicionada más que por el procedimiento legislativo propio. La única intervención posible de los entes autonómicos, aparte la solicitud anteriormente vista, es la iniciativa que a su favor abre el artículo 87.2. Ambos tipos de acción de los órganos autonómicos son contemplados en algunos Estatutos de Autonomía, pero se trata a todas luces de una intervención de entidad inferior, si se la relaciona con las que tienen a su alcance las Comunidades Autónomas por la vía de la reforma de los Estatutos. Por lo demás, es lógico que una forma normativa pensada para uso discrecional del titular de las facultades que a su través

(33) Aunque hemos convenido no dar demasiada importancia a los argumentos de los ponentes del texto constitucional, por razones aludidas, recordemos que PÉREZ LLORCA dijo que «las Comunidades Autónomas carecen de legitimación para reclamar la transferencia o delegación de funciones de titularidad estatal: tal delegación o transferencia era un acto de soberanía del Estado, revocable mediante ley orgánica y al margen del problema de los Estatutos, que nada tienen que ver con la cuestión» (Sesión de 21 de julio de 1978).

(34) El Estatuto de la Comunidad Autónoma de Aragón prevé la iniciativa legislativa del art. 87.2 para la ampliación de competencias por vía del art. 150.2. En el mismo sentido, el art. 36 del Estatuto de Castilla-La Mancha.

(35) *Las fuentes del Derecho...*, p. 144.

puedan cederse no consienta intervenciones significativas por parte de quienes han de recibir la cesión. Por tanto, pese a que la norma del 150.2 revista la forma de orgánica, no se transforma en contenido estatutario, ni siquiera cuando existe en los Estatutos previsión para la utilización de esta vía. Por fin, conviene recordar que las cesiones hechas al amparo de este precepto pueden ser modificadas unilateralmente por el mismo órgano estatal, sin que medie ningún concurso del ente autonómico en tal decisión.

Por todo lo anterior, pensamos que no sólo no debieran presentarse las opciones del 148.2 y el 150.2 como alternativas, sino que las Comunidades Autónomas no deberían renunciar a completar su proceso autonómico mediante la vía que les garantiza un *status* constitutivo sólido y propio.

El uso del 148.2 no empece, en absoluto, para recurrir a la vía coyuntural y complementaria del 150, a juicio de los órganos estatales, y aun a solitud de las Comunidades. No se trata de vías alternativas, por poseer cada una su propio significado y finalidad, pero sí de dos modos distintos y complementarios, constitucionalmente válidos, para lograr un desarrollo armónico, equilibrado y coherente del proceso autonómico. A fin de cuentas, el artículo 150.2 sería desde esta perspectiva un medio útil, ocasionalmente necesario de requerirlo alguna coyuntura política, para llevar a las Comunidades Autónomas ciertas facultades de competencia estatal; facultades que no podrían venir a los Estatutos, por su misma condición, como competencias propias de los entes autonómicos. De esta forma no se cae en lo que creemos un error: confundir dos caminos perfectamente diferenciables, convirtiendo las reglas moderadoras y coyunturales, de uso eventual, en reglas o normas constitutivas con vocación de permanencia.

III. POSIBILIDADES DE UNA MUTACION INTERPRETATIVA

Hasta aquí hemos realizado un estudio lógico-sistemático de las vías que, para completar sus aspiraciones competenciales, pueden seguir las Comunidades Autónomas que accedieron a tal condición por el camino del artículo 143. Esta perspectiva ha sido completada con una atención a los fines que cada precepto puede cumplir en virtud de su fundamentación específica en el conjunto normativo. Sin embargo, todo lo visto hasta este momento configura una operación interpretativa, y es lícito a estas alturas plantearse si no cabría otra concretización, que alcanzara a la postre la finalidad perseguida, y que estuviera basada en otros presupuestos y en otra interpretación diferente del mismo conjunto normativo, de la Constitución. Ello nos lleva a ciertas consideraciones generales antes de entrar en las posibilidades de lo que,

como consecuencia de las tesis sostenidas hasta ahora, sería un tipo de mutación en el sentido atribuible a los preceptos constitucionales analizados.

Hoy es generalmente admitido, con las matizaciones y límites que después veremos, que cuando la cuestión constitucional por dilucidar no se concreta en términos contrapuestos y excluyentes, esto es, cuando la cuestión no se plantea en términos de elección entre una vía prevista claramente por el legislador y otra en abierta contradicción con lo preceptuado), el transcurso del tiempo y las realidades o exigencias de la vida política puede hacer variar las apreciaciones e interpretaciones; la magnitud tiempo muestra su relevancia jurídico-política del brazo de la necesidad política. Cuando la distancia entre realidad y norma (apreciable, por lo demás, en todos los órdenes normativos y disciplinas), distancia entre «normalidad» y «normatividad» en decir de HELLER (36), puede mediarse a través de un giro interpretativo sin variar el texto constitucional y sin que aparezca tal cambio como abiertamente inconstitucional, se ha operado una nueva conexión de sentido, distinta y no prevista seguramente por el legislador, que tiene vigor por la determinación de los contemporáneos que, con ello, adaptan aquella programación del constituyente a realidades y exigencias actuales.

Nos hallamos en presencia de fenómenos de diferente denominación, en los que cabe también distinguir matices diferenciales, que se conocen como «cambio de situación», «modificaciones tácitas», «mudanza constitucional» y, más generalizadamente hoy, «mutación constitucional» (37). Como es sabi-

(36) H. HELLER, *Teoría del Estado*, México, 1974, pp. 270 y ss.

(37) La terminología se muestra oscilante y no siempre cubre el mismo fenómeno. No podemos hacer aquí una referencia extensa al tema, por lo que limitaremos el contenido de esta nota a una muy sucinta alusión a fuentes bibliográficas que se pueden lograr con facilidad.

Desde los primeros escarceos de LABAND (cambios en la «situación constitucional»), pasando por JELLINEK y su referencia a la «fuerza normativa de lo fáctico» y la trascendencia jurídica de los hechos consumados, a los que habría que unir el esfuerzo de HSÜ-DAU-LIN a partir de la teoría de la Constitución de SMEND, etc., hasta llegar a la pléyade que compone la bibliografía actual, muy fundamentalmente alemana (o procedente de tal inspiración), hay un salto no sólo cuantitativo.

Hoy el fenómeno de la mutación constitucional es tema frecuente en manuales y trabajos monográficos, sobre todo enlazado al problema de la reforma constitucional. Las traducciones de la obra de K. HESSE (*Escritos de Derecho Constitucional*, CEC), traducción que debemos a CRUZ VILLALÓN, y de la de K. STERN (*Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, también del CEC), en traducciones debidas al anterior profesor en colaboración con PÉREZ ROYO, han acercado mucho la bibliografía alemana sobre el tema.

La mutación constitucional es también un tema grato a la literatura iuspublicística italiana, como puede observarse en los manuales al uso, aunque también en diferentes

do, esta ya veterana categoría conceptual, un tanto sospechosa de heterodoxia jurídica, en los supuestos en que se manifiesta en condiciones de aceptabilidad, y no supone ruptura constitucional, ha de ser considerada muy próxima a las formas o técnicas interpretativas legítimas. Con todo, lo que hace de la mutación constitucional un advenedizo al que se recibe con cierta prevención es la presencia constante del texto originario. Al no haber procedido mediante reforma, la huella del constituyente y su voluntad implícita permanecen, estableciéndose una especie de contrapunto que recuerda los signos inteligibles del esquema preterido. En las formulaciones más comúnmente aceptadas se trata de extraer de las previsiones constitucionales otra significación que ofrece una resultante distinta de la prevista y más acomodada a las necesidades presentes; aunque se trata de una significación no enfrentada abiertamente a la primera y, en todo caso, que no encierra una contravención abierta de la Constitución (38).

Las posibilidades de éxito de esta vía de mediación entre texto y exigencias de la realidad (en sus posiciones más radicales «fuerza normativa de lo fáctico» como justificación del *fait accompli*) deriva de dos variantes fundamentalmente: en relación directa, respecto de la elasticidad o apertura en la formulación de la norma y, en relación inversa, respecto de las dificultades impuestas por el constituyente para la reforma constitucional. Por lo que respecta a esta última, la rigidez constitucional elevada (es el caso de la Constitución española), aunque también la extensión de la creencia —a veces temor reverencial— de que no debe tocarse la Constitución y de que cualquier modificación entraña riesgos incalculables, puede acarrear muy frecuente-

puntos de los trabajos de MORTATI, F. PIERANDREI o en el breve trabajo de TOSI en referencia a las modificaciones tácitas de la Constitución; cuestión íntimamente ligada a la que nos ocupa. GOMES CANOTILHO dedica unas interesantes páginas, con abundante bibliografía sobre el tema, en su manual (*Direito Constitucional*, Coimbra, 1983), y, entre nosotros, aparte los trabajos que después citaremos, LUCAS VERDÚ hace acopio de bibliografía y da noticia de las posiciones doctrinales en su *Curso de Derecho Político*, vol. IV, cap. II.

(38) El establecimiento de esos límites que no se pueden franquear sin incurrir en ruptura constitucional es tarea, desde luego, del Tribunal Constitucional. Pero puede que la cuestión no adopte una formulación litigiosa, por lo que es de la mayor conveniencia que los juristas tengan una idea clara de que la virtualidad normativa de la Constitución exige la interdicción de ese paso a la inconstitucionalidad. El camino de la reforma constitucional es siempre preferible en tales supuestos. Véanse al respecto los importantes trabajos de P. DE VEGA (*La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985) y de PÉREZ ROYO («La reforma de la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 22, 1986), cuyo planteamiento se extiende a consideraciones generales, que rebasan los aquí hechos en virtud de las limitaciones que nos hemos impuesto en este trabajo.

mente otras vías de modificación basadas en la alteración del sentido del texto; es, pues, un factor que conduce a las reformas implícitas y a las mutaciones constitucionales. Por lo que respecta a la apertura en la formulación de la norma, el clima político en que se gestó la Constitución vigente propició un texto con frecuentes ambigüedades y formulaciones tan amplias como fuera necesario para sumar voluntades de muy diferente directriz ideológica. Por ello cabe presumir que el texto consensuado encierra muchas normas «abiertas», esto es, «programas normativos» con suficiente amplitud para consentir actuaciones políticas de diferente signo.

Por todo ello, lo que pudiera ofrecerse como una ventaja para lograr fácilmente la simbiosis entre norma y realidad fundamenta también el temor de que pudiera conducir a una frecuente transgresión del carácter normativo de la Constitución; creencia y aspiración básica que hoy se presenta muy generalizada en la doctrina europea, como consecuencia de los acontecimientos históricos vividos en los regímenes totalitarios (39). La fuerza normativa de que se pretende dotar a la Constitución (40) no es a la postre otra cosa que un jalón en el largo camino de la juridización como forma de control del poder, y ha tenido un hito trascendente con la instauración de la justicia constitucional. En este medio ha de situarse toda reflexión constructiva. El respeto a la norma es el punto de partida, pero tal respeto no debe impedir, sino potenciar, la flexibilidad interpretativa suficiente para acondicionar su sentido «a la realidad social del tiempo» en que ha de ser aplicada (como dice el artículo 3 del Código civil); flexibilidad interpretativa, en fin, para que cumpla su función normativa en cada acción concretizadora (41).

(39) Decididamente, la licitud del uso de estas técnicas, interpretativas y aplicativas o concretizadoras de la Constitución, depende del sentimiento de fidelidad a la Norma Fundamental. Sólo cuando viene servida por lo que Hesse ha llamado «voluntad de constitución» se puede tener una relativa garantía de que la función normativa puede cumplirse. Sólo así puede lograrse que validez y eficacia coincidan, como es preciso, en la norma constitucional. Evidentemente, la eficacia depende en buena medida de que pueda lograrse llevar a efecto el programa normativo, y, como es sabido, tal programa contiene una buena dosis de realidad política entre sus elementos; realidad que es preciso integrar sin romper la norma. Por ello es necesario contar con limitaciones en esta forma de proceder; límites sin los cuales se pondría en peligro tal carácter normativo. Los datos históricos del constitucionalismo de entreguerras son aleccionadores y abundantes en la bibliografía aludida.

(40) Lo anteriormente expresado se armoniza con la pretensión firme en la literatura continental europea de evitar pasados y presentes peligros que motivaron y aún pueden potencialmente hacer peligrar el carácter normativo del texto constitucional.

(41) Como hemos dicho, un sentimiento de respeto hacia la norma constitucional es imprescindible. Un paso a este respecto necesario es admitir simple y llanamente

Por fin, en esta síntesis de cuestiones generales previas, no cabe negar ni disimular que todo proceso vivo de aplicación constitucional, máxime si se hace con ayuda consciente (42) de la interpretación evolutiva y haciendo uso de formas de mutación, debe tener límites precisos. Aquí surge sin duda el punto débil de las construcciones doctrinales arriesgadas. Se debe estar advertido de la existencia de una frontera a partir de la cual la flexibilidad quiebra por inconstitucional. Es el punto en que han de entrar en funcionamiento los mecanismos de reforma constitucional, pues la realidad no es integrable con el programa normativo que la Constitución ofrece.

Hechas las anteriores consideraciones, volvemos al punto central de nuestro estudio. Decididamente existen posiciones encontradas respecto a qué vía jurídica utilizar para ampliar las competencias de ciertas Comunidades Autónomas. La razón de ser de los posicionamientos se halla en planteamientos políticos conectados a las esferas de poder que cada grupo controla, pero ésta es una cuestión en la que no queremos entrar. Tiene, en cambio, más trascendencia recurrir a la concepción global que, sobre el modelo de «Estado de las autonomías», puede tener cada grupo político en virtud de sus planes para el desarrollo del proceso autonómico.

1. *Evitar la reforma de los Estatutos*

Desechada la idea ofrecida desde medios conservadores de una reforma constitucional del título VIII, los grupos de mayor implantación en el Parlamento español propiciaron un acuerdo que se manifestó en una ley de armonización. La respuesta del Tribunal Constitucional truncó buena parte de aquellos objetivos tendentes a acompañar, moderar y homogeneizar el impulso propio con que se manifestaba el proceso en las distintas Comunidades constituidas. No cabe duda de que, desde el plano técnico-jurídico, el artículo 150 ofrece más medios (y todos ellos controlados por el Estado) para orientar desde el centro el proceso autonómico (43).

que en la Constitución existe un conjunto de afirmaciones básicas, un contenido esencial que encierra un equilibrio político en torno al cual se fraguó la integración de todos los elementos trascendentes, constitutivos de un plan de futuro para el pueblo español. Sin ese núcleo de creencias básicas, sin ese acuerdo en lo fundamental, se hace difícil mantener a la Constitución al margen de los embates políticos de cada momento.

(42) Rara vez en la época actual pueden apreciarse procesos evolutivos no advertidos. La mutación constitucional ha dejado de tener como necesario este requisito. Por lo demás, esa advertencia hace de la justicia constitucional un protagonista ineludible del proceso, si el giro interpretativo se convierte en materia litigiosa.

(43) Tal vez no sea ocioso recordar en este momento estos párrafos de la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto. «Si bien existen en la Constitución algunas concretas y

Cuando hace años se inicia la utilización del artículo 150.2 con intención de «conformar» a cierta clase política completando el nivel de competencias de las Comunidades valenciana y canaria, se estaban sentando las bases de lo que, andando el tiempo, puede convertirse en una mutación consolidada, con acciones posteriores que evocaran el «precedente». Por tanto, si a pesar de los argumentos expuestos en las dos primeras partes de este trabajo se diese abierta preferencia a la vía del artículo 150.2, habría que concluir que estamos ante una situación en la que la mutación constitucional, pese a las dificultades doctrinales y cortedades teóricas que la categoría entierra (44), habría cubierto su ciclo completo. Estaríamos, pues, ante una mutación del tipo «sustitución constitucional» (45), consistente en la utilización de un precepto distinto del que, por razones lógico-sistemáticas y por interpretación teleológica, se debería haber usado; esto es, se usa una forma constitucional de fundamentación y finalidad distinta de la inicialmente prevista.

2. *Profundizar en el sistema autonómico*

Desde otra vertiente, se habla en diferentes sectores de que la meta del proceso autonómico no puede ser otra que el establecimiento de un sistema federal, que algunos matizan como federalismo cooperativo. En ningún mo-

determinadas reservas a Ley Orgánica en relación con el proceso autonómico, no existe una expresa previsión constitucional que reserve a la Ley Orgánica la regulación de dicho proceso con carácter general, ni cabe deducir que ésta fuera la voluntad constituyente; bien al contrario, con ocasión de los debates parlamentarios, se produjo un pronunciamiento explícito por parte de las Cortes Constituyentes en contra de la posibilidad de una ley orgánica de desarrollo del título VIII de la Constitución, cuando en el Pleno del Congreso de los Diputados fue rechazado el voto particular de un grupo parlamentario en tal sentido.»

(44) Tal vez, como ha escrito HESSE, «sólo estamos ante un punto de arranque y no ante una teoría acabada de la mutación constitucional» (*op. cit.*, p. 109), pero no cabe duda de que es una categoría ampliamente difundida y de gran utilidad por las razones expuestas al comienzo de esta tercera parte del trabajo. Hay que tener presente, no obstante, que se trata de una categoría que no puede ser vista de forma distanciada de los procesos de interpretación constitucional. Deslindar que sea operación interpretativa tendente a adaptar el texto a las exigencias del tiempo y desde qué punto del mismo proceso se debe hablar de mutación nos llevaría por unos derroteros que la índole del trabajo no requiere. Con todo, usamos aquí de la mutación con el confesado propósito de señalar un trazo fuerte que sirva de elemento de contraste ante las diferentes alternativas enmarcadas en estas páginas y en atención, sobre todo, a las consideraciones finales.

(45) Extraemos la denominación de una tipología atribuida por LUCAS VERDÚ a K. LOEWENSTEIN (*Curso...*, p. 204).

mento, por tanto, se ha cerrado el enfrentamiento manifestado en el período constituyente, aunque los planteamientos actuales se hagan menos virulentamente y, lo que es más importante, desde interpretaciones diferentes del texto y con el respeto común a la norma constitucional.

Recordemos que la invitación hecha por el artículo 148.2 a las Comunidades Autónomas, ya operantes, para que asuman competencias en el ámbito del artículo 149, previa reforma de sus Estatutos y en ejercicio del principio dispositivo, ha de entenderse como la vía constitucional para completar y conformar, con eficacia constitutiva, el marco de competencias propio (46). Con base en lo anterior, el artículo 150.2 aparece como un precepto al que le hemos asignado una significación más coyuntural y condicionada de llevar a las Comunidades Autónomas ciertas facultades. Tal era nuestra tesis básica. Cabe ahora preguntarse: ¿es posible otra interpretación del último precepto de mayor alcance?

En efecto, a la vista de algunas declaraciones e iniciativas que muy brevemente han sido aludidas, bien pudiera pensarse que existe otra forma de entender el mencionado artículo. Más abiertamente, es legítimo pensar que hubiera grupos interesados en ver en las facultades que pueden transferirse o delegarse un medio de atribuir a los entes autonómicos un cúmulo tal de competencias, dentro de las que corresponden a la titularidad estatal, que, en virtud de la inteligencia común o muy generalizada respecto de la licitud del medio utilizado, trajera el efecto de un progresivo y permanente nuevo reparto competencial, a través del cual se operara una mutación trascendente del sistema de distribución territorial del poder, por vía normativa secundaria y sin tocar el texto constitucional.

Digamos finalmente, como reflexión común a los dos últimos apartados, que este giro interpretativo sólo lograría el éxito si tal operación se realizara en un ambiente de sosiego y logrando la permanencia y estabilidad de las cesiones estatales, siempre que no haya intervención rectificadora o anuladora del Tribunal Constitucional. Quienes así piensan pueden tener aún el modelo de distribución territorial del poder como indeterminado o, al menos, abierto a la interpretación evolutiva (47). Lo que sí puede decirse, desde luego, es

(46) Que esta vía que consideramos ordinaria se lleve a efecto mediante técnicas homogeneizadoras, respondiendo a un esquema ampliatorio de atribuciones a las Comunidades Autónomas previamente acordado, como denominador común deseable, por buena parte de las fuerzas políticas, no sólo es lícito, es también un camino ya andado anteriormente con ocasión de la redacción de los Estatutos.

(47) Conviene recordar que, en opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA, la brillante tesis de CRUZ VILLALÓN respecto de la carencia de una definición constitucional de la estructura del Estado, que queda a merced de una simple reserva a ley orgánica, se ha

que no se ha puesto aún el punto final del proceso. Con todo, hay a nuestro juicio cuando menos dos graves inconvenientes, o dos obstáculos difícilmente salvable: en primer término, la no idoneidad del medio jurídico empleado (esto es, las cortapisas y condicionamientos que hemos visto gravitarían siempre sobre la operación en su conjunto); en segundo lugar, es difícil que vuelva a reproducirse un clima político de consenso, con relación a este punto, que resultara tan amplio que fuese capaz de eliminar la alegación de ruptura constitucional, con lo que la última palabra, si no se desea la reforma explícita y formal, la tendría, como es debido, el Tribunal Constitucional.

superado con ocasión de los «Pactos Autonómicos» entre el Gobierno y el PSOE de julio de 1981. Resultado de esos pactos sería un modelo «que nos aproximaría de manera sustancial al esquema federal» (*op. cit.*, p. 108). El tiempo transcurrido desde que se enunciaron las opiniones transcritas puede impulsar a otras consideraciones y matizaciones. Por nuestra parte, reduciendo el campo a los aspectos que interesan a este trabajo, y en relación con el punto en que queremos finalizar, habrá que añadir que los acuerdos políticos pueden hacer variar aquellas perspectivas de igual forma, y tampoco constituirán fuente de derecho ni vincularán al Tribunal Constitucional, que, por contra, se viene esforzando en la definición del sistema de distribución territorial del poder, con base en la interpretación de la Constitución, y que, llegado el caso, podría definir la forma de Estado con trazos más definitivos. A este respecto resultan relevantes los razonamientos jurídicos de I. DE OTTO en la primera parte de su libro *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986.

JURISPRUDENCIA

Estudios y Comentarios

