

# LA REFORMA ESTATUTARIA: UNA PRIMERA APROXIMACIÓN

ENRIC ARGULLOL MURGADAS  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universitat Pompeu Fabra

*I. La reforma estatutaria como alternativa del desarrollo autonómico.—II. El balance autonómico.—III. Diferente significación de las reformas estatutarias.—IV. La función constitucional de los Estatutos.—V. Reforma constitucional y reforma estatutaria.—VI. Algunos mitos: el cierre del sistema y el blindaje de competencias.—VII. Primera acotación sobre el resultado de la reforma estatutaria.*

## RESUMEN

Se plantea la reforma estatutaria en relación con la Constitución y su papel como alternativa al desarrollo autonómico. Asimismo, se destacan las diversas vías de reforma y su significación institucional. La función constitucional de los Estatutos es objeto de análisis. Las características del legislador estatutario, de carácter dual, ponen de manifiesto las considerables diferencias entre el proyecto y el texto incorporado al ordenamiento jurídico, lleno de matices y modulaciones que se ejemplifican en un supuesto de entidad local.

*Palabras clave:* Constitución; Estatutos de Autonomía; reforma.

## ABSTRACT

This article examines the statutory reform in relation to the Constitution and its role as an alternative to the autonomic development. It also analyses the different means of reform and their institutional meaning. The constitutional function of statutes is object of examination, as well. The characteristics of the statutory legislator, with its dual character, show the remarkable differences between the project and the text finally incorporated to the legal system, which is full of nuances and modulations that are exemplified in a case of local entity.

*Key words:* Constitution; Statutes of Autonomy; reform.

Al participar en este homenaje al Profesor R. PARADA, con el tema que se me asignó, no hago sino continuar nuestras conversaciones periódicas, que pocas veces han orillado la cuestión territorial. Desde la discrepancia, en ocasiones, hemos dialogado con la punta de escepticismo que hace más fluido el análisis. En el contraste de posiciones hemos reforzado nuestra amistad. Y he continuado incrementando mi deuda. A las conversaciones de estos años quiero darles esta prolongación, como un encuentro más, con algunas consideraciones generales sobre la reforma estatutaria planteada durante estos últimos.

## I. LA REFORMA ESTATUTARIA COMO ALTERNATIVA DEL DESARROLLO AUTONÓMICO

El debate, político y doctrinal, del último quinquenio en torno a la reforma estatutaria, esencialmente centrado sobre el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha sido amplio, intenso y, a menudo, apasionado, aun en los casos en que se escondiera en un lenguaje más aséptico. Es normal que sea así, tanto por la sensibilidad de la materia —la cuestión territorial, expresión que encierra una doble vertiente, la integración de determinados pueblos en España y, en segundo lugar, su configuración— como por las características que ha ido adoptando el proceso desde su mismo inicio, con una considerable carga de politicidad coyuntural.

Ahora bien, es preciso recordar que el planteamiento de la reforma estatutaria en las Comunidades históricas es relativamente reciente. Hasta el año 2000 eran muy minoritarias las posiciones que ponían énfasis en la necesidad, y además en la urgencia, de una reforma del Estatuto de Autonomía. Ni desde las tribunas políticas ni desde la reflexión académica se planteaba la reforma estatutaria como una tarea inminente. En todo caso, aparece como una alternativa, más bien lejana, de la tarea que centra los años noventa, que es el desarrollo estatutario.

Ciertamente, a lo largo de estos años se reformaron los Estatutos de las Comunidades Autónomas que se habían constituido al amparo del procedimiento establecido por el artículo 143 CE, a fin de equipararlas, en cuanto a su ámbito de competencias, con las Comunidades históricas, pero eso era otra cosa, y además había un amplio consenso sobre la operación.

De la mano de la variable situación política española de esa década se plantearon estrategias de desarrollo institucional autonómico, de las que fue exponente, por ejemplo, la propuesta de administración única de la Xunta gallega, cimentadas sobre varias patas: *a*) finalización de los trasposos de servicios; *b*) revisión de la legislación básica (de sus excesos); *c*) utilización puntual de los procedimientos de ampliación competencial regulados por el artículo 150.2 CE; *d*) reforma del sistema de financiación en aras de asegurar responsabilidad y suficiencia; *e*) establecimiento de mecanismos de relación bilateral entre la Administración estatal y algunas Administraciones autonómicas; *f*) replanteamiento del impacto de la incorporación de España a las Comunidades Europeas en las llamadas fases ascendente y descendente.

Este programa se situaba exquisitamente en el marco diseñado por la Constitución y los Estatutos, de algunas de cuyas disposiciones se postulaba una interpretación más acorde con el principio de autonomía. Éste no era, en principio, un postulado discutible ya que de los textos fundamentales que regulan la convivencia de un país pueden deducirse desarrollos distintos, siempre que se trate de regulaciones abiertas, a fin de que varias opciones políticas puedan reconocerse en un mismo patrón constitucional. Plantear esto no constituía ninguna innovación. El mismo Tribunal Constitucional había venido aludiendo a ello, particularmente al resolver recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencias en torno de la legislación básica, sobre la

que, por lo demás, se estaba produciendo en la jurisprudencia una considerable evolución, tendente a corregir excesos estatualistas de los primeros años.

El programa de desarrollo autonómico contaba con un cierto consenso político, pero éste era *sui generis*. Atemporalmente considerado, se diría que era total. Ahora bien, un análisis más preciso desde un punto de vista cronológico pone de relieve que el consenso no se daba con la simultaneidad exigida para que un acuerdo merezca este nombre, sino que el desarrollo autonómico se convirtió, con más o menos intensidad, en arma arrojadiza entre Gobierno y oposición. Y, por este camino, el desarrollo encontró más obstáculos de los asumibles y los frutos fueron muy medidos.

Fue cuajando la idea de un cierto carácter quimérico de los proyectos de desarrollo autonómico, bien por el desasosiego político, bien por las dificultades en el cumplimiento de lo ya acordado, bien por la fragilidad que inevitablemente ofrecía este planteamiento. Importa destacar este último aspecto. La configuración de un desarrollo autonómico, sin reforma constitucional ni estatutaria, descansa sobre un conjunto de iniciativas, ninguna de las cuales presenta una resistencia adicional de carácter formal. En principio, por lo tanto, son medidas fácilmente reversibles. Una nueva ley orgánica permite recuperar las competencias transferidas o delegadas en el artículo 150.2 CE. Una nueva iniciativa legislativa puede ampliar lo básico. O un nuevo pronunciamiento del Tribunal Constitucional puede rectificar una anterior línea jurisprudencial y avalar una medida estatal que se aprecie como restrictiva del ámbito autonómico. Ciertamente, el enfoque del proyecto de desarrollo autonómico comporta que queden siempre formalmente abiertas estas correcciones. Otra cosa es que puedan realizarse con facilidad, o sin un contraste mesurado de su necesidad y de los impactos y consecuencias que puedan conllevar.

En todo caso, a medida que se calibraron como escasos los frutos del proyecto de desarrollo autonómico, o persistieron algunos incumplimientos —aparte de razones políticas coyunturales—, se puso un mayor énfasis en su debilidad y falta de resistencia. La tarea a llevar a cabo se entendía como amplia y profunda, y los procedimientos previstos como inseguros y complejos. Es en este marco cuando a partir del año 2000 empieza a ganar adeptos —en la política y luego en los estudiosos— la necesidad de proceder a la reforma estatutaria en las Comunidades históricas, y en Cataluña en particular.

Se pasará fácilmente de la reforma parcial del Estatuto de 1979 a postular una reforma que culmine en un nuevo Estatuto, que redefina la cantidad y la cualidad de la autonomía por una vía directa, de manera frontal, y con el aseguramiento que proporciona la resistencia o fuerza pasiva de la norma estatutaria.

## II. EL BALANCE AUTONÓMICO

Al margen de estas últimas consideraciones cabe preguntarse por cuál podía ser el balance del desarrollo del Título VIII de la Constitución, al emprenderse la reforma del Estatuto de Cataluña, y de los demás Estatutos, transcu-

rridos veinticinco años de régimen constitucional. Es obvio que al formular estas conclusiones los matices dependerán de las diversas posiciones que se sustenten; sin embargo, sobre los datos —asépticamente expuestos— que ofrece este período puede haber amplia coincidencia.

En este sentido, puede destacarse, en primer lugar, que se ha producido una amplia descentralización administrativa —como se desprende de las estadísticas sobre empleo público o relativas a la distribución territorial del gasto público, con porcentajes que sitúan a España en la banda alta de una escala de territorialización—, de manera que se ha acercado a los ciudadanos las decisiones sobre la prestación de servicios públicos fundamentales —sanidad, educación—. Al mismo tiempo, no obstante, se constata una falta de profundidad o alcance. Se ha venido a vertebrar una autonomía poco política, en el sentido que señalara M. S. GIANNINI; eso es, con escasa capacidad de renovación, con pocas posibilidades de emprender políticas, al menos parcialmente, propias, de manera que las Comunidades Autónomas se convierten, de hecho, frecuentemente en entidades de gestión de políticas estatales, con lo que casi es robrera la atribución de potestad legislativa.

En este orden de consideraciones, aparece como elemento determinante el juego dado a la legislación básica, cuya configuración material ha conllevado la extensión de lo básico a la regulación reglamentaria y a las decisiones singulares, de forma que, de hecho, se ha establecido un permanente proceso de redefinición de las competencias y de sus ámbitos. La constatación de la inseguridad generada por la concepción ilimitadamente expansiva de lo básico llevó a introducir en los noventa, sobre todo mediante algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, algunos correctivos, pero se quedó lejos de hacer infundada la afirmación de que al Estado se le había ido la mano al establecer normas básicas.

Otro dato a retener se sitúa en los déficit de participación o integración. Es cierto que el texto constitucional no abunda en previsiones en este sentido y que su regulación del Senado, más allá de una definición, aporta poco. Pero también que los sucesivos intentos de disponer mecanismos que aseguren un funcionamiento cooperador han tenido escasa funcionalidad, cuando no simplemente han sido adornos institucionales. El tema del Senado continúa abierto, y su reforma, con la última propuesta del Informe del Consejo de Estado, encallada. A falta de ésta, que no puede ser una medicina de efectos universales, otros mecanismos de coordinación han proporcionado resultados variables. Si bien es común el parecer sobre el fracaso de las conferencias sectoriales, es también constatable que, en algún caso —por ejemplo, sanidad—, han desempeñado adecuadamente la función esperada. También se ha avanzado, aunque a saltos, en la integración respecto de la política europea, en lo que atañe a competencias autonómicas. Es un terreno difícil en el que hay que combinar diversos mecanismos.

El modelo de financiación, en constante debate en algunas Comunidades, sufre permanentemente de la relativa oscuridad que lo rodea y del contraste entre Comunidades de régimen común y forales. Varias e importantes modificaciones se han introducido desde la década de los noventa que han compor-

tado la introducción de dosis de responsabilidad fiscal y mayor autonomía —con la corrección de la ingenua previsión de la Ley de 1980 sobre los impuestos no traspasables, negación de futuro desmentida quince años después—. Sin embargo, el debate continúa abierto.

La concepción bidireccional del régimen local puede haber contribuido a la potenciación de la autonomía municipal, aunque con el efecto añadido de una cierta distorsión estructural del sistema de poderes públicos. Se ha defendido la permanencia de los entes locales de segundo grado en todo el territorio —con excepción de comunidades uniprovinciales y archipiélagos—, aunque no se han asignado responsabilidades claras, estableciendo un terreno de fricción con las Administraciones autonómicas.

A estos datos más generales, en el momento de iniciarse el planteamiento de la reforma de Estatutos, se añadían otros elementos. Así, aparecía un nuevo requerimiento sobre adaptación de la Administración de Justicia al modelo autonómico, tanto en lo que se refiere a la planta judicial y las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, y de rebote del Tribunal Supremo, como en lo relativo al gobierno del poder judicial, con propuestas de descentralización o desconcentración del Consejo General del Poder Judicial.

Por otra parte, la creciente homogeneización del sistema, derivada principalmente de la igualación de competencias, generada a partir de 1992, aunque con otros diversos motores, generó, o más bien reforzó, una demanda de singularidad ante lo que se percibía como insuficiente reconocimiento y garantía de las singularidades aludidas en la misma Constitución. Éste va a ser uno de los lemas fundamentales en el planteamiento y defensa de una reforma estatutaria de alcance.

### III. DIFERENTE SIGNIFICACIÓN DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Como en el caso de cualquier otra norma, comenzando por la Constitución, los Estatutos se pueden modificar, o bien se puede buscar si aceptan una nueva significación, cuando los resultados de la aplicación anteriormente realizada no se estiman adecuados o suficientes, o bien se plantean nuevos horizontes. La reforma o la modificación de cualquier norma, sea cual sea su rango, es una operación normal. Se podría decir que forma parte de la misma naturaleza o vida de la norma. Repugna, en un sistema jurídico moderno, el simple planteamiento de la inmodificabilidad de una norma. La reforma será más o menos difícil, tendrá un alcance más o menos grande, o, si se quiere, será más o menos oportuna o variable, pero la previsión, explícita normalmente, de reforma o de modificación es inherente a cualquier norma.

Veamos, brevemente, la regulación de los procedimientos de reforma estatutaria que la Constitución remite a los Estatutos (art. 147).

El título cuarto, artículos 56 y 57, del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, al que tomamos como referencia, contiene las reglas para su reforma, que contemplan dos supuestos diferentes. Por un lado, una reforma del Estatuto que afecte solamente a la simple alteración de la organización de los po-

deres de la Generalitat, sin repercutir en las relaciones con el Estado y, por lo tanto, en el régimen de competencias. Es lo que podríamos denominar una modificación de baja intensidad o reforma simple, centrada en la distribución interna de las facultades de los diversos órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma. En este supuesto, incluido en el artículo 57, corresponde al Parlamento elaborar el proyecto, cuya iniciativa puede corresponder al Gobierno, a la misma Cámara autonómica, a propuesta de una quinta parte de sus miembros, o bien a las Cortes Generales. Elaborado el proyecto de reforma se procede al trámite de consulta a las Cortes Generales —que también sería necesaria en el caso que el proyecto fuera iniciativa de éstas, ya que durante el procedimiento de elaboración por parte del Parlamento de Cataluña el texto inicial podría, obviamente, experimentar alteraciones—, que tienen un plazo de treinta días para declararse afectadas por la reforma. Si así lo hacen, el proyecto de reforma pasa a tener la condición de reforma estatutaria cualificada sometida a la tramitación regulada en el artículo 56 del Estatuto, aunque lógicamente no hace falta repetir el procedimiento de elaboración del proyecto. Si, en el plazo antes indicado, las Cortes Generales no declaran que el proyecto de reforma les afecte, se convocará por parte de la Comunidad Autónoma, con autorización previa del Gobierno del Estado, un referéndum sobre el texto propuesto. Aunque no se dice nada sobre el resultado del referéndum, debe entenderse que el trámite queda superado si el proyecto recibe el apoyo de la mayoría simple de los ciudadanos, esto es, sin la exigencia de quórum cualificado, ya que no sería lógico aplicar, sin previsión expresa en este sentido, un régimen diferente del aplicado, de acuerdo con la Constitución, respecto del proyecto del primer Estatuto (recordemos que la Disposición transitoria segunda de la Constitución, en el supuesto de las Comunidades Autónomas que, al igual que Cataluña, habían plebiscitado un Estatuto durante la II República —el Estatuto de 1932—, establecía un procedimiento singular para aprobar el Estatuto de Autonomía en el que se tenía en cuenta la consulta popular sin establecer un quórum especial, a diferencia de aquello que se preveía para el acceso a la autonomía de alcance mayor, cuando no existía de entrada el precedente histórico). Finalmente, el procedimiento de reforma simple acaba con la aprobación del texto por parte de las Cortes Generales mediante ley orgánica. Se trata de una aprobación global o ratificación, atendiendo la posición de este trámite en el conjunto del procedimiento.

En los supuestos en los que el alcance de la modificación va más allá de la simple alteración de la organización de los poderes de la Generalitat y, consecuentemente, en el caso que incida en la ordenación de las competencias, y de las facultades y los medios para ejercerlas, o en el supuesto de cambio total de Estatuto, la propuesta de reforma sigue un camino diferente y, lógicamente, más complejo. Se trata de la que podríamos denominar reforma cualificada. El artículo 56 contiene la regulación. Los titulares y la modalidad de la iniciativa de reforma no varían. Ahora bien, en cuanto a la intervención del Parlamento se precisa que la propuesta de reforma, en cualquier caso, deberá ser aprobada por mayoría de dos terceras partes. Se introduce un quórum de votación muy calificado. Además, antes de la intervención de los ciudadanos a

través de referéndum, es necesario que el texto de la reforma haya sido aprobado por las Cortes Generales mediante ley orgánica. En este caso, el papel de la ley estatal no se reduce a formalizar una mera ratificación, sino que comporta un debate y una posible reformulación, cuyo procedimiento de elaboración presenta resonancias de pacto. Esta aprobación por parte del Parlamento estatal implica la autorización para que la Generalitat convoque un referéndum, que es el último trámite, considerándose aprobado el texto si recibe la aprobación de la mayoría simple de los ciudadanos.

Como puede comprobarse, la regulación de la iniciativa y la exigencia de referéndum son idénticas, pero son significativas las diferencias entre ambas modalidades de reforma, tanto por la intervención del Parlamento, y sobre todo por el quórum requerido para la aprobación autonómica del proyecto, como por la posición en el procedimiento y el alcance de la intervención de las Cortes Generales. Es necesario advertir también que en los dos procedimientos el referéndum popular se sitúa de manera diferente respecto de la aprobación del texto por parte del Parlamento estatal.

Es interesante hacer referencia, finalmente, a un supuesto de alteración estatutaria que no tiene condición formal de reforma estatutaria por previsión del propio Estatuto. Al margen de los dos procedimientos de reforma formal del Estatuto, queda la modificación incluida en la Disposición adicional sexta, dos, relativa a la cesión de tributos. En este caso, la modificación del precepto estatutario se hace según una tramitación específica y diversa que se concreta en un acuerdo entre el Gobierno estatal y la Generalitat, acuerdo que se tramita como proyecto de ley estatal, y sin trámite de referéndum. De hecho, se podría decir que el mismo Estatuto ha «desestatuzado», o eliminado el rango de norma estatutaria, de esta Disposición adicional. Éste es el sentido de la expresión contenida en el mismo precepto: «A estos efectos, la modificación de la presente disposición no será considerada modificación del Estatuto». En todo caso, es un precedente significativo en orden a la inclusión en los Estatutos de normas exentas de la resistencia propia de los preceptos estatutarios.

De la mano de las determinaciones del Estatuto catalán de 1979 se han recordado los puntos esenciales del procedimiento de reforma estatutaria, en el que destaca la doble intervención del legislador autonómico y del legislador estatal, configurándose un legislador estatutario dual, y la ratificación por referéndum, combinación procedimental que, sin duda, realza la posición de los Estatutos en el plano real.

Conviene ahora situar el actual proceso de reformas estatutarias en su contexto institucional. La reforma de los Estatutos no es una cuestión nueva en el desarrollo constitucional. No es ahora la primera ocasión que se procede a la reforma de los Estatutos de Autonomía, aunque nunca la operación había despertado una atención y un debate parecidos.

Recordemos que en 1994 todos los Estatutos de las Comunidades que habían accedido a la autonomía por la denominada vía lenta fueron modificados para ampliar las competencias de esas Comunidades Autónomas. Poco después, en 1996, se inició el proceso que, empezando por los Estatutos de Canarias y Aragón, se extendió a la totalidad de esas Comunidades con la finalidad

de igualar sustancialmente los ámbitos competenciales, de forma que al acabar el proceso las únicas diferencias significativas eran las esencialmente financieras de las Comunidades forales del País Vasco y Navarra<sup>1</sup>.

Conviene retener que este proceso de igualación competencial coincide en el tiempo con el planteamiento del proyecto de desarrollo autonómico antes mencionado, que va a tener como uno de sus objetivos la profundización de la singularidad. La nueva situación creada con las reformas estatutarias, cuya implementación hizo posible, al mismo tiempo, una mayor racionalidad en la acción de la Administración estatal, contribuyó a poner de manifiesto las limitaciones del proceso de desarrollo autonómico sin reforma estatutaria, a la que se atribuye el valor de la diferencia y la asimetría.

El nuevo proceso de reformas estatutarias en curso presenta características muy distintas de los anteriores<sup>2</sup>. Ténganse en cuenta a este respecto algunos datos institucionales. Tiene su origen en las Comunidades históricas, y singularmente en Cataluña, cuyo Estatuto había alcanzado en 1979 el nivel más alto de autonomía. En consecuencia, la reforma, a diferencia de las realizadas en los años noventa con finalidades de igualación que tenían como límite precisamente la regulación competencial de los Estatutos aprobados inmediatamente después de la Constitución, ha de bucear en un terreno desconocido cual es, en primer lugar, el espacio competencial situado entre las previsiones del artículo 149.1 CE y las regulaciones estatutarias vigentes, espacio residual regulado en el artículo 149.3 CE. Asimismo, las características del desarrollo normativo en orden a la distribución de competencias estatales y autonómicas realizado durante los años de vigencia de la Constitución van a constituir un reclamo en el intento de una nueva regulación. En este apartado la definición de parámetros en orden a esclarecer la partición competencial en torno a la noción de bases va a ser un objetivo, como también lo va a constituir la pretensión de una mayor virtualidad al carácter exclusivo de las competencias así calificadas. En definitiva, la reforma pretende identificar nuevos ámbitos competenciales y una diferente definición, al menos parcialmente, del régimen jurídico de las competencias. Un gran protagonismo ha alcanzado en los nuevos proyectos de reforma el reclamo de nueva regulación financiera, que comporte mayores dosis de autonomía, pero sobre todo un nivel más alto de suficiencia. Ésta es una vertiente que estaba ausente en los anteriores procesos de reforma, que simplemente se acogían a las sucesivas modificaciones del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Si a todo ello añadimos las propuestas de singularización, con raíces más o menos históri-

<sup>1</sup> Es interesante el análisis comparativo de todos los Estatutos vigentes con anterioridad al actual proceso de reforma que se encuentra en la web del Ministerio de Administraciones Públicas.

<sup>2</sup> Los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Islas Baleares, Andalucía y Aragón han sido aprobados, respectivamente, por las Leyes Orgánicas 1/2006, de 10 de abril; 6/2006, de 19 de julio; 1/2007, de 28 de febrero; 2/2007, de 19 de marzo; y 5/2007, de 20 de abril. Los Estatutos de Canarias, Castilla y León y Castilla-La Mancha se encuentran en tramitación en el Congreso de los Diputados. Fueron aprobados los proyectos por sus Parlamentos, respectivamente, el 13 de septiembre de 2006, 29 de noviembre de 2006 y 29 de enero de 2007.

cas, aparece en su auténtica dimensión la envergadura de las pretensiones del actual proceso de reforma.

El contexto en que se ha realizado la operación ha añadido dificultades a un proceso no precisamente sencillo. Sin entrar en las de orden político, que lógicamente pueden tener un impacto jurídico, la falta de claridad de los objetivos, o la de realismo en la formulación de propuestas, dadas las circunstancias, han enturbiado no sólo el debate, sino el mismo proceso, en el que un mismo precepto ha recibido calificaciones distintas, y no sólo en el plano político, según formara parte de uno u otro proyecto de reforma de Estatuto<sup>3</sup>.

En todo caso, las actuales reformas se han planteado con un horizonte distinto. Y, por otra parte, sus contenidos finales están más dosificados. No es extraño que se afirme que su desarrollo quedará lejos de los primeros análisis que les reconocían mayores alcances y un impacto sustancial en la ordenación de los poderes públicos estatales.

#### IV. LA FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS ESTATUTOS

Uno de los rasgos diferenciadores, respecto de otros modelos constitucionales, del sistema de organización territorial de la Constitución de 1978, como ha destacado reiteradamente la doctrina, es la remisión de la definición del mapa territorial y del contenido concreto de la autonomía —organización y competencias— a los Estatutos de Autonomía, que se configuran como norma complementaria de la misma Constitución.

El principio dispositivo consagrado por la norma fundamental pivota sobre el reconocimiento de un derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones, solemnemente canonizado en el artículo 2 CE, cuyo ejercicio, originado en el propio territorio, se concreta en el Estatuto como norma específica y singular que completa la remisión constitucional.

La Constitución establece un marco, con un grado de apertura y flexibilidad significativo, en cuyo seno los Estatutos han de establecer el correspondiente régimen de autonomía, tarea en la que caben proposiciones diferentes. El hecho mismo de la remisión constitucional a los Estatutos confirma la existencia de un margen de disponibilidad en la configuración de la autonomía y la posibilidad de su singularización.

Otro rasgo a recordar sobre la significación de las normas estatutarias es el componente de pacto que lleva implícita su elaboración, la originaria y la de sus reformas, como se desprende de las diversas fases de su tramitación. No se trata de definir las en estrictos términos jurídicos como leyes paccionadas, ya que al final se aprueban por ley orgánica —aspecto sobre cuya significación, en otro orden de cosas, volveremos—, sino de poner de relieve la imprescindible colaboración de instancias territoriales y estatales en su producción. Piénsese, a título de ejemplo, que sin la satisfacción referendaria del cuerpo

<sup>3</sup> En Indret ([www.indret.com](http://www.indret.com)) hay un estudio de diciembre de 2006 que identifica los preceptos idénticos en los Estatutos de Cataluña y Andalucía, que en el primer caso han sido impugnados ante el Tribunal Constitucional.

electoral del territorio, la ley estatal, que es el Estatuto de Autonomía, no puede ser promulgada ni alcanzar vigencia. Elemento de pacto, aunque no ley paccionada, que se proyecta en la misma dimensión del autogobierno.

Una consecuencia importante en el plano jurídico que se desprende de la posición del Estatuto es el valor de garantía del régimen autonómico. La especial resistencia del Estatuto, directamente subordinado a la Constitución, frente a la legislación estatal y autonómica introduce este valor que no pueden aportar otras fórmulas, como son la aplicación alternativa del marco constitucional o las leyes previstas en el artículo 150.2 CE.

Los Estatutos son normas peculiares que cumplen una función constitucional, eso es, constituyen el instrumento para el ejercicio del derecho a la autonomía. Atendida esta función, su relación con la Constitución y sobre todo con las leyes estatales y autonómicas presenta características especiales. Recordemos que la Constitución constituye el marco general en el que los Estatutos han de concretar el contenido y alcance de la autonomía, como indica el artículo 147.2.d) CE, que atribuye a los Estatutos la determinación de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en el «marco» fijado por la Constitución.

Es evidente que los Estatutos de Autonomía han de adecuarse a la Constitución, como lo han señalado siempre la doctrina y la jurisprudencia constitucionales. Ahora bien, la relación no es idéntica a la que sujetan las leyes a la Constitución. Téngase en cuenta a este respecto el doble carácter de los Estatutos, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y como norma que ha de ser reconocida y amparada por el Estado como parte integrante de su ordenamiento jurídico, según dispone el artículo 147.1 CE, doble condición de la que algún sector doctrinal ha derivado una doble naturaleza jurídica, norma estatal y al mismo tiempo norma autonómica.

La relación del Estatuto con las leyes autonómicas y estatales presenta características singulares en razón de su función constitucional. La relación de las leyes autonómicas con el Estatuto es simplemente de sujeción ya que se han de ajustar al mismo, como también a la Constitución. La relación de los Estatutos con las leyes estatales presenta una mayor complejidad, e incluso su condición de ley orgánica podría llevar a pensar que son modificables por cualquier ley orgánica posterior. Pero ello no es así. Los Estatutos ofrecen una específica resistencia (o fuerza pasiva, como imposibilidad de alteración) frente a leyes estatales, orgánicas o no, en razón del principio de competencia, en cuanto la Constitución les asigna la función de definir el régimen autonómico y, en concreto, la distribución competencial. Es su misión, que no puede ser sustituida o perturbada por el legislador estatal. Además, el procedimiento reforzado de modificación de los Estatutos, previsto por el propio artículo 147.3 CE, confirma esta resistencia de la norma estatutaria.

Así pues, puede decirse que los Estatutos gozan de una especial protección y garantía, en una posición destacada en el bloque de la constitucionalidad, como complemento inmediato de la Constitución, particularmente en orden al conocimiento e interpretación del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Un último aspecto sobre la posición de los Estatutos en el ordenamiento jurídico puede establecerse a partir de la doble consideración de su función de complemento constitucional y de su condición de norma estatal. Esta doble faceta implica que la tarea de concreción competencial que realizan los Estatutos en el marco de la Constitución, y por encargo de ésta, es reconocida y amparada por el Estado, con la trascendencia política y jurídica que ello comporta en orden a un compromiso de aplicación e interpretación de la Constitución que cabe situar en el terreno de la lealtad institucional.

Una de las características que se desprenden de la función constitucional de los Estatutos es su incidencia en la distribución de competencias, de manera que al fijar las competencias autonómicas se afecta —utilizamos expresamente esta palabra, en lugar de otras como alteración o modificación— también a las competencias estatales. Ahora bien, el carácter a la vez subordinado a la Constitución y complementario de ésta obliga a matizar cuidadosamente. Es claro que la larga lista de competencias exclusivas estatales del artículo 149.1 CE se impone a la norma estatutaria, que debe respetarlas, pero también es cierto que en esos epígrafes hay enunciados competenciales muy distintos, tanto en lo que atañe a las potestades atribuidas como en lo que se refiere a la delimitación del ámbito material de la competencia.

Se ha dicho que el impacto estatutario en las competencias estatales afecta a las que el Estado ostenta en razón de la cláusula residual del artículo 149.3 CE (primer inciso). Las propias características de esta forma de atribución competencial otorgan un carácter transitorio o provisional —en tanto una reforma estatutaria no proceda a atribuir la competencia a la Comunidad Autónoma— a las competencias que resten por este título en el ámbito estatal. Parece, pues, bastante obvio que una nueva regulación competencial, de la mano de la reforma estatutaria, incidirá en ese área de las competencias estatales. Con frecuencia se entiende que la afectación del ámbito competencial estatal derivada de la reforma estatutaria se reduce a este tipo de competencias.

Ahora bien, como ya hemos señalado, en el apartado 1 del artículo 149 CE se contienen diversos formatos de competencias, sin que la adjetivación como exclusivas elimine las peculiaridades. A este respecto, interesan particularmente las competencias que implican la asunción de la potestad para establecer las bases o legislación básica, tipo competencial complejo en el que cabe distinguir dos vertientes diferenciadas: *a)* la delimitación de lo básico; *b)* el ejercicio de la potestad correspondiente en este ámbito. Sin que sea de recibo ignorar una de ellas o mezclarlas hasta hacerlas indiferenciadas. Precisamente, en la delimitación del marco competencial pueden incidir las determinaciones estatutarias. Lo ha reconocido en varias ocasiones el Tribunal Constitucional. Así, en la sentencia 214/1989, dictada en relación con la ley básica de régimen local, se legitima un trato diferente en la normativa básica estatal relativa a la creación de comarcas en razón de una singularidad estatutaria del Estatuto de Cataluña de 1979 (art. 5). Esta misma sentencia justifica una excepción a la normativa básica estatal para el País Vasco en relación con los funcionarios locales de habilitación nacional en razón de los derechos históri-

cos actualizados por el Estatuto. Este mismo argumento se utiliza en la sentencia 140/1990 cuando, en materia de función pública, el Tribunal Constitucional sólo considera aplicable a Navarra parte de la legislación básica general. La sentencia 109/1998, sobre el Plan único de obras y servicios de Cataluña, declara la constitucionalidad de este régimen especial en razón de la Disposición transitoria sexta del Estatuto catalán de 1979, a pesar de constituir una excepción al régimen básico general, y lo razona en términos inequívocos: «por más que en la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se persiga una regulación normativa y uniforme y de vigencia en toda la Nación (por todas STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º), no empece en absoluto a dicha noción el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, fundamento jurídico 26), bien —como sucede en nuestro caso— un específico anclaje estatutario». Este anclaje es precisamente la causa de la afectación antes destacada. En otra sentencia, la 22/1999, el Tribunal Constitucional, en relación con las Cámaras agrarias vascas, afirma que la calificación estatutaria de una competencia como exclusiva incide en el alcance de las bases estatales, que en este caso actuarán esencialmente como límite externo y la competencia autonómica no podrá considerarse simplemente como de desarrollo ordinario de legislación básica. Una nueva formulación, pues, de la afectación del orden estatutario en el ámbito competencial estatal.

Vemos, por tanto, que la regulación estatutaria y el orden de competencias que establece incide y, en su caso, modula estableciendo excepciones, aunque sea puntualmente, el alcance de las competencias estatales compartidas previstas en el artículo 149.1 CE. Por lo demás, de las propias características de este tipo competencial se desprende la viabilidad de esta incidencia singular de las disposiciones estatutarias.

Un último elemento a tener en cuenta se relaciona con el sustrato material de las competencias. Una nueva identificación de ámbitos materiales —acogida de la inmigración, comunicación electrónica— puede comportar una reducción del contorno sustancial de las competencias, tal como se vino entendiendo anteriormente. Éste no es un fenómeno nuevo. Piénsese, por ejemplo, en la progresiva cristalización durante el último medio siglo de materias como urbanismo o medio ambiente. De hecho, con un ritmo lento, se produce constantemente una variación en la plasmación material de los intereses públicos. Lógicamente, la evolución se da en todas direcciones y puede afectar también al orden competencial autonómico, aunque su existencia no se ha percibido ya que se ha recurrido a variar el alcance de potestades, como la de establecer las bases, o a dar una diferente operatividad a la dimensión territorial de las competencias. En todo caso, aquí quería destacarse tan sólo una nueva modalidad de posible incidencia de la reforma estatutaria en el haz competencial del Estado.

En definitiva, la función constitucional de los Estatutos puede concretarse también mediante estas incidencias o afectaciones en el sistema general de competencias. Además, el carácter de ley orgánica del propio estatuto implica

que la propuesta estatutaria es, a la vez, un reconocimiento de la delimitación competencial por el propio Estado.

## V. REFORMA CONSTITUCIONAL Y REFORMA ESTATUTARIA

Una de las cuestiones debatidas en el curso del actual proceso de reformas estatutarias ha sido si debía ir precedido de una reforma constitucional que creara un nuevo marco, o variara o precisara el actual. Así, se decía que como algunos elementos de proyectos de reforma contenían prescripciones que iban más allá, o incluso en contra, de las disposiciones constitucionales vigentes, debía iniciarse el proceso con una reforma del Título VIII de la Constitución, cuyo carácter parcialmente transitorio o procedimental se alegaba en apoyo de la necesidad de reforma. Por otro lado, y desde otra frontera, se señalaba que la estrechez de la vigente regulación constitucional no podía acoger desarrollos inspirados, por ejemplo, en el llamado federalismo asimétrico.

Que el actual proceso de reformas estatutarias se relacionaba de alguna manera con la posibilidad de reforma constitucional lo ponía también de relieve la misma solicitud de parecer sobre una posible reforma formulada por el Gobierno al Consejo de Estado en torno a cuatro puntos, tres de los cuales, y particularmente dos —modificación del artículo 2, que podía conllevar cambios en el Título VIII, según apuntó el Informe del organismo consultivo; reforma del Senado para transformarlo en Cámara de representación territorial—, se referían al régimen jurídico y posición de las Comunidades Autónomas. En el Informe se destaca la necesidad de una actualización de elementos fundamentales de la organización territorial del Estado, sin abordarse —tampoco lo demandaba el encargo— muchas de las cuestiones que, en cambio, han estado presentes en el debate de las reformas estatutarias.

Aparte de algo tan simple como es la existencia o no de las condiciones políticas y de viabilidad para la tramitación de un proyecto de tanta envergadura, el escepticismo sobre la reforma constitucional se alimentó en muy diversas fuentes, desde el centro a la periferia. En cualquier caso, la idea de la reforma constitucional, idea ya que no proyecto, no se situó necesariamente como un *príus* de las reformas estatutarias. Éstas tenían que acogerse al texto constitucional vigente y, en su marco, debían plantear los contenidos de los nuevos Estatutos. La reforma constitucional había quedado para un futuro indefinido, particularmente en lo que atañe al régimen autonómico.

Situadas así las cosas —como, de hecho, estuvieron desde el inicio—, el encaje de las propuestas de los nuevos Estatutos en la Constitución de 1978 se convertía en las cuestiones jurídicamente primordial. Muchos eran los aspectos que generaban interrogantes e incógnitas, algunos con amplia resonancia mediática, otros en la no menos agitada, a veces, discusión de estudiosos. Ciertamente, en cuanto algunos proyectos, o sus valedores, planteaban una redefinición general del Estado, estaban otorgando al proceso de reformas un alcance y una trascendencia para los que el traje estatutario quedaba corto. Reformar la organización de España es tarea propia de una Constitución y de la reforma

constitucional. Otra cosa es incidir en ella ya que, como es conocido, los sistemas institucionales son dinámicos y, con mayor o menor intensidad de cambio, experimentan continua evolución.

Si concentramos la atención en aspectos más concretos, para fijar el contexto constitucional de las reformas estatutarias, es primordial recordar el carácter necesariamente abierto, susceptible de evolución interpretativa de la Constitución. Es su garantía de permanencia y la garantía de estabilidad del sistema democrático. De ahí que, en relación con la ordenación de las competencias, el Tribunal Constitucional haya insistido muchas veces en la posibilidad de encajar en una misma prescripción constitucional desarrollos legislativos distintos e incluso alternativos. Que el hecho que una determinada regulación legislativa sea compatible con la Constitución y el bloque de la constitucionalidad, eso es, no la contradiga, no es obstáculo para que otra regulación de la misma materia o cuestión, con opciones distintas e incluso contrapuestas, pueda apreciarse también como adecuada a la Constitución. El carácter abierto de muchas disposiciones contenidas en el bloque de la constitucionalidad y la peculiar relación de la ley con la norma fundamental, que no puede equipararse a la relación ley-reglamento, explican esta jurisprudencia, que señala un campo relativamente amplio para encajar las reformas estatutarias sin previa reforma constitucional.

No se trata de algunos pronunciamientos puntuales de la justicia constitucional, sino de una línea sólida con un amplio repertorio. Sin ánimo de exhaustividad, y abarcando sólo un período, podemos recordar las sentencias 49/1988, sobre cajas de ahorro; 104/1988, sobre la Ley de aguas; 132/1989, sobre Cámaras agrarias; 214/1989, sobre régimen local; 56/1990, en relación con la Administración de Justicia; 28/1991, sobre circunscripciones electorales del Parlamento Europeo; 148/1991, también sobre régimen local; 149 y 189/1991, relativas a costas; 13/1992, sobre territorialización de subvenciones; 75/1992, sobre sindicatos; 79/1992, sobre gestión de subvenciones europeas; 225/1993, sobre horarios comerciales; 226/1993, en materia de Derecho civil; 127/1994, sobre televisión privada; 330/1994, sobre colegios profesionales; 68/1996, sobre modelo de financiación; 134/1996, en materia de tributos; 147/1996, en relación con etiquetaje de productos alimentarios; 37/1997, sobre sistema financiero; 87/1997, sobre lengua y registro mercantil; 133/1997, en materia de mercado de valores; 206/1997, sobre seguridad social. Existen, sin necesidad de una previa modificación de la Constitución, márgenes considerables para una reforma estatutaria que varíe la anterior ordenación contenida en los Estatutos anteriormente vigentes.

Plantear una reforma constitucional como etapa previa a la modificación de los Estatutos es una opción de política legislativa que ofrece ventajas, como asimismo algunos inconvenientes, pero no es una necesidad insoslayable. Otra cosa es que el alcance de las reformas estatutarias pueda ser menor en este caso y la verificación de su corrección más compleja, dado el esfuerzo hermenéutico exigido. En todo caso, al Tribunal Constitucional ha de corresponder, si así se insta, el examen de la constitucionalidad de las nuevas regulaciones.

## VI. ALGUNOS MITOS: EL CIERRE DEL SISTEMA Y EL BLINDAJE DE COMPETENCIAS

A lo largo de los años de desarrollo autonómico, y particularmente durante la presente fase de reformas estatutarias, se ha mencionado a menudo, desde diferentes tribunas, como objetivo, propósito o desiderata, la necesidad de cerrar el sistema autonómico, eso es, de dejar definitivamente establecido la organización y competencias de las Comunidades Autónomas. La argumentación pivota siempre sobre la conveniencia de dejar establecido el cuadro de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas de una vez, de manera que, según estas opiniones, quede perfectamente estructurada, con determinaciones precisas, la ordenación de los poderes públicos. En otras ocasiones, la pretensión se formula con referencias singulares: ¿qué pretende una determinada Comunidad Autónoma?; ¿cuál es el techo competencial deseado?; ¿por qué no perfila de manera definitiva su posición?

Frente a estos planteamientos debe llamarse la atención sobre el carácter permanentemente abierto de la dinámica territorial de los poderes públicos. Si bien es cierto que se puede avanzar en la precisión de determinados aspectos, la pretensión de dar el proceso por cerrado es simplemente de imposible realización. Muchos son los ejemplos que nos ofrece el Derecho comparado. Para empezar podemos aludir a los Estados Unidos de América, con la más antigua Constitución, que en lo que se refiere a los poderes de los Estados y de la Federación se encuentra en proceso permanente de redefinición y perfeccionamiento, con intervención de todos los agentes institucionales, órganos federales y estatales y la Corte Suprema Federal. Lo mismo puede decirse de otros Estados federales como Canadá y Alemania, cuya evolución ofrece especial interés. También Bélgica ofrece un sistema en movimiento y en continuo ajuste. Si abandonamos los Estados de patrón federal, constatamos que también los Estados territorialmente descentralizados están siempre abiertos a la evolución, aunque se den fases de distinta intensidad; como sucede con las reformas italianas.

En definitiva, no parece realizable la hipótesis de una definición acabada y permanente de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Ni antes de las reformas estatutarias ni después, aunque éstas pueden generar fases de relativa quietud. Y, además, cabe diferenciar entre evolución del sistema, incluso con la utilización de los mecanismos del artículo 150 CE, y reforma formal y solemne. Es obvio que ésta no permanece permanentemente abierta. Sin embargo, las variaciones se darán siempre. En todo caso, no debe olvidarse que la rigidez del sistema podría contribuir seriamente a una desestabilización del mismo pacto constitucional, mientras su flexibilidad facilita su duración y consistencia.

Un segundo lema que, más recientemente, ha aparecido como objetivo de las reformas estatutarias es el blindaje de las competencias autonómicas. Se pretende establecer mecanismos y procedimientos para garantizar el carácter incólume de las competencias a fin de que no se vuelva a producir lo que se estima como vaciado o degradación del ámbito competencial establecido en los

primeros Estatutos de Autonomía. En el texto definitivo del Estatuto de Cataluña ha desaparecido un elemento de definición del régimen jurídico de las competencias exclusivas, su carácter excluyente, al que se otorgaba una cierta operatividad para blindarlas. Con esta previsión, o sin ella, el objetivo es inalcanzable ya que, en su evolución, el ordenamiento altera la definición del *sub-tractum* de la realidad, que configura el ámbito material de las competencias y varía las combinatorias entre diversos títulos competenciales, particularmente los de carácter horizontal. Es cierto que una mayor previsión en los términos que establecen el régimen jurídico de la competencia implica, con su mayor claridad y precisión jurídica, una mayor protección y seguridad. Pero ello no significa que se alcance el objetivo de apartar los apoderamientos competenciales de la dinámica evolutiva del ordenamiento.

También la pretensión mencionada ha llevado a una pormenorizada regulación de las potestades asumidas y, sobre todo, de los ámbitos materiales sobre los que se proyectan las competencias autonómicas. Y, ciertamente, ello ha de contribuir a un mejor conocimiento de su alcance, lo que implica también una mejor protección, aunque asimismo puede conllevar alguna cristalización, siempre extraña al sistema y con efectos que pueden ser contraproducentes para la finalidad perseguida. Pero, en todo caso, la fórmula tampoco puede asegurar el pretendido blindaje, que en sí mismo es imposible, si bien este conjunto de herramientas puede generar un orden competencial más preciso, una mayor seguridad.

## VII. PRIMERA ACOTACIÓN SOBRE EL RESULTADO DE LA REFORMA ESTATUTARIA

1. El actual proceso de elaboración de los Estatutos de Autonomía, con sus dos fases diferenciadas, la primera que culmina en la aprobación de un proyecto por la Cámara autonómica, y la segunda que se residencia en las Cortes Generales, y particularmente en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, que establece el texto definitivo, aprobado con rango de ley orgánica, que es el que entrará en vigor una vez ratificado por referéndum del cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma y publicado, puede esconder, en cierto sentido, cuál es el contenido definitivo del texto estatutario ya que el debate ha alcanzado los momentos más intensos en la preparación y aprobación del proyecto. Éste tiene, naturalmente, su significación propia y constituye un material valorable en el proceso interpretativo de la norma. Ahora bien, el texto que interesa en un análisis jurídico es el que ha pasado a integrarse en el ordenamiento. Ello es obvio, pero hay que recordarlo a fin de superar los espejismos que pueda haber generado el complejo procedimiento de elaboración. Además, en el supuesto que se haya recurrido ante el Tribunal Constitucional habrá que esperar a su pronunciamiento, no sólo por la directa incidencia en el texto mediante la eventual anulación de determinados preceptos, sino también, y de manera particular, en razón de su interpretación de los contenidos estatutarios.

Si se ha seguido el proceso de elaboración de uno de los Estatutos, por ejemplo el de Cataluña, se constatan las considerables diferencias que existen

entre el proyecto aprobado por el Parlamento autonómico y el texto vigente<sup>4</sup>. Ello es normal por el conjunto de instancias que han participado y podría decirse que forma parte de la lógica constitucional del proceso de formación de los Estatutos de Autonomía.

No se pretende repasar estos cambios, que sería tanto como estudiar las nuevas regulaciones estatutarias, objetivo que supera ampliamente, incluso en relación con un Estatuto, el propósito de estas páginas, sino destacar su existencia y apuntar algunos puntos significativos, ejemplificando al final las modulaciones del texto definitivo en relación con la regulación de una institución concreta prevista por el Estatuto de Cataluña.

Tomando como referencia este Estatuto pueden recordarse algunas alteraciones de considerable calibre jurídico que el texto primitivo ha experimentado en el curso de la segunda fase: desaparición de las leyes de transferencia *ex* artículo 150.2 CE, eliminación del carácter excluyente de las competencias exclusivas, ampliación de los elementos formales de las bases en las compartidas, relativización de la potestad reglamentaria en las ejecutivas, modulación del impacto jurídico de la intervención de la Comisión bilateral Administración del Estado-Generalitat, reafirmación de la garantía institucional de las entidades locales *ex* artículos 140 y 141, redefinición de múltiples cláusulas atributivas de competencias con la introducción de salvedades o variación de potestades atribuidas, supeditación de la regulación relativa a la Administración de Justicia a la legislación orgánica relativa al poder judicial, vaciamiento de las virtualidades hipotéticas de los derechos históricos. Como puede comprobarse, aparte de los cambios en el capítulo financiero, son muy significativas las variaciones introducidas en la regulación de las competencias, que aparece en el texto vigente llena de matizaciones y precisiones.

Como hemos advertido, es imposible entrar ahora en su examen detenido, pero la mención de considerables alteraciones introducidas en la fase estatal de la tramitación permite establecer una primera aproximación sobre la significación real de las reformas estatutarias. En definitiva, el contenido de las normas efectivamente incorporadas al ordenamiento está lejos de las advertencias suscitadas en el curso del debate.

2. Para acabar, y a modo de comprobación de lo que se acaba de señalar, se examinará un supuesto concreto en el que pueden percibirse las precauciones a las que acabamos de aludir. Se trata de la introducción de las veguerías, como entidad local de segundo grado, tema que conecta con la regulación de la provincia.

El Estatuto de Autonomía de 2006 contiene novedades sobre la organización territorial de Cataluña. De manera breve, las señalamos a continuación: *a)* Definición de la organización territorial sobre una nueva base esencial: los municipios y las veguerías. Si el Estatuto de 1979 ponía el énfasis en las comarcas, el papel central de éstas ha sido asumido por las veguerías. *b)* Recolo-

---

<sup>4</sup> En <http://unioeuropea.googlepages.com/comparativaEstatut.pdf> se encuentra un documento comparativo del proyecto y del texto final del Estatuto gráficamente muy expresivo.

cación de las comarcas, con la afirmación de la función central expresa de colaboración municipal, pero manteniendo su condición de entidad local necesaria. *c)* Afirmación municipalista, que se manifiesta en varias direcciones: en la vertiente organizativa; en la previsión de reservas competenciales; en el recordatorio de la necesaria dimensión financiera. *d)* Matizada y puntual referencia a las realidades metropolitanas. Asimismo, se refuerza algo la competencia de la Generalitat en materia de régimen local con una corrección limitada de la configuración bifrontal, que ha otorgado un gran protagonismo al Estado, según el planteamiento consagrado de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, avalado plenamente por el Tribunal Constitucional. Esta redefinición de la competencia autonómica se manifiesta tanto en el campo de la ordenación, con un reconocimiento más amplio de espacios normativos, como en el ámbito de las relaciones interadministrativas con las entidades locales; y, además, se proyecta no sólo en el ámbito de la actividad jurídica, sino también en el de la financiera. No obstante, hemos de insistir en que la corrección es limitada, y subsisten, por lo tanto, delimitaciones restrictivas en algunos aspectos —régimen electoral, demarcaciones, hacienda, ordenación competencial—.

Si éstos son los rasgos nuevos más significativos, sería incorrecto deducir la conclusión que la organización territorial es una cuestión meramente interna y aislable, que no precisa la comunicación con el Estado. Es cierto que la regulación de la organización territorial de la Generalitat tiene carácter autonómico. Ahora bien, debe tenerse siempre presente que la autonomía se sitúa en el marco constitucional, y la Constitución de 1978 contiene opciones concretas en materia de organización territorial y entidades locales que hace falta tener en cuenta y respetar, sin perjuicio de las variaciones que puedan darse sobre su interpretación. El encabezamiento del artículo 151 EAC es suficientemente expresivo: «Corresponde a la Generalitat, respetando la garantía institucional que establecen los artículos 140 y 141 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre la organización territorial...». Así pues, la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva para desarrollar las previsiones estatutarias sobre organización territorial, pero lo debe hacer en el marco que configuran los límites que se desprenden de la Constitución, bien en razón de determinadas previsiones concretas sustanciales que contiene, bien por la configuración compleja de las competencias sobre régimen local y haciendas locales.

Como hemos indicado, una de las novedades del nuevo Estatuto es la introducción de la *veguería*, a modo de sustituto de la entidad local provincial, y con esta finalidad. El debate sobre la provincia no es nuevo en Cataluña. Pueden recordarse algunos datos sobre iniciativas desarrolladas desde el restablecimiento de la democracia en este campo concreto. Obviamente, no se trata de hacer un repaso completo, sino, únicamente, de aludir a algunos aspectos significativos.

A medida que avanzaba el proceso de redacción de la Constitución iba tomando más fuerza un espíritu provincialista, hasta llegar a la regulación vigente, que se concreta en los artículos 137 y 141. Esta evolución se proyectará

en el proceso de definición de la organización territorial en el Estatuto de 1979. Así, en el Proyecto de Estatuto elaborado por los parlamentarios de Cataluña, el artículo 5 ignoraba la existencia de la provincia y afirmaba la estructuración territorial de Cataluña en municipios y comarcas. Poco después, el Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados sobre el Proyecto de Estatuto, y así se aprobó, incorporaba el que sería párrafo 4 del artículo 5, que consolidaba la provincia en la doble vertiente de entidad local y división territorial, con expresa mención de los artículos 137 y 141 de la Constitución. De esta manera quedaba definida una regulación que ha generado conflictividad a lo largo de más de veinticinco años. Con la vigencia del Estatuto se aprobó la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalitat, norma aprobada por una muy amplia mayoría del Parlamento autonómico, que pretendía vaciar, por completo, las Diputaciones, enlazando con una propuesta, fallida en el último momento, que se hizo durante la Generalitat provisional. Pero este intento no triunfó, puesto que la sentencia 32/1981 del Tribunal Constitucional, de 28 de julio, al declarar inconstitucionales varios preceptos (arts. 1, 2, 3, 5 y 9; Disposiciones transitorias primera y final segunda), la descabezó, al tiempo que iniciaba la formulación de la doctrina, de origen germánico, de la garantía institucional de la provincia como entidad local, esto es, que las regulaciones deben respetar los perfiles de la entidad, de forma que se la pueda reconocer como tal (STC 109/1998). Este planteamiento tendrá una proyección constante durante el periodo de vigencia del Estatuto de 1979.

De la Ley 5/1987, relativa a las Diputaciones —otro intento de reordenar la estructura provincial—, se pueden recordar tanto el régimen inicial o provisional previsto con respecto a trasposos de servicios específicos, con continuidad del Plan Único de obras y servicios y la coordinación de inversiones provinciales, como la regulación que se contemplaba como definitiva, pero que quedó inédita, que disponía la conversión de Cataluña en una provincia única, con la alteración de los límites provinciales, propuesta que debía proponerse a las Cortes Generales (Disposición adicional primera), al tiempo que se dividía el territorio de Cataluña «agrupando las comarcas de acuerdo con su realidad geográfica, social, económica e histórica» (Disposición adicional segunda), un anuncio de las nuevas veguerías

El artículo 151 del nuevo Estatuto, después de configurar la competencia como exclusiva, y señalar como límite el respeto de la garantía institucional de municipios y entidades provinciales establecida por la Constitución, siguiendo su técnica normativa habitual, precisa algunos aspectos que se consideran incluidos en el ámbito material de la competencia. Interesan ahora de manera particular las letras *a*) y *b*), en especial la primera, que enuncia como contenido sustancial de esta competencia exclusiva «la determinación, la creación, la modificación y la supresión de los entes que configuran la organización territorial de Cataluña». Asimismo, deben tenerse en cuenta un conjunto de cláusulas que también inciden en las posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma con la confirmación, ampliación o restricción de los apoderamientos más generales del artículo 151 EAC. Por un lado, están las determinacio-

nes estatutarias concretas relativas a aspectos de los distintos componentes de la organización territorial, como los artículos 90 y 91, que ordenan las veguerías. Por otro lado, deben mencionarse el artículo 160, relativo a las competencias autonómicas en materia de régimen local, y las normas estatutarias sobre finanzas de las entidades locales, en particular el artículo 219. Del primero importa destacar varios extremos. Así, la letra e) del apartado primero le atribuye la competencia para la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat. Del todo trascendente es el apartado tercero, que, después de afirmar la competencia exclusiva de la Generalitat con respecto al régimen electoral de los entes locales de creación autonómica, excluye los garantizados constitucionalmente, esto es, las entidades municipales y provinciales, excepción que presenta una especial significación dada la aparición de las veguerías.

Después de definirla como estructura básica de la organización territorial de Cataluña en el artículo 83.1, el Estatuto dedica dos artículos —90 y 91— para la regulación de los aspectos más significativos de la nueva entidad. La triple condición de la personalidad propia, de la territorialidad y de la autonomía confirma la naturaleza de la veguería como entidad local. Por otro lado, el artículo 90.1 EAC otorga a la veguería la condición de demarcación o circunscripción para la organización desconcentrada de la Administración de la Generalitat. Esta opción no es tampoco original. Es similar a la que se contiene en el artículo 141.1 CE en relación con la provincia.

El artículo 91 EAC regula tres aspectos: los elementos esenciales de la organización de la nueva entidad; la reserva de ley para la regulación de la veguería; la sucesión respecto de la Diputación Provincial, que es la expresión institucional de la provincia como entidad local. Los apartados 1 y 2 del artículo 91 EAC consagran un sistema de órganos de gobierno similar al general de las entidades locales: Consejo electivo y presidente escogido por los miembros del Consejo y entre ellos. El Estatuto no precisa el sistema de elección de los miembros del Consejo, que deberá establecer el legislador ordinario. Ahora bien, ¿a qué legislador ordinario —autonómico o estatal— le corresponde establecer el sistema de elección del Consejo de veguería? Para responder a este interrogante hace falta tener presente que el artículo 160.3 del texto definitivo del Estatuto excluye de la competencia autonómica la regulación electoral de las entidades locales garantizadas constitucionalmente, municipio y entidad provincial, como ya señalamos.

El apartado 4 del artículo 91 EAC, en la redacción final, asigna al Parlamento la regulación de las veguerías como entidad local —«la creación, la modificación y la supresión y también el desarrollo del régimen jurídico»— con una fórmula que el precepto repetirá para las entidades comarcales, si bien con una matización. Mientras para estas últimas se prevé que la ley autonómica establezca el régimen jurídico, en el caso de las veguerías se le asigna a la ley el desarrollo del régimen jurídico. Esta diferente expresión puede explicarse posiblemente por el papel de la veguería en la sustitución de la entidad provincial, o más textualmente del Consejo de veguería, como sucesor de la Diputación Provincial, reflejándose entonces, por esta razón, la división

competencial entre legislación básica y legislación de desarrollo. Ahora bien, de ello no se deriva que la competencia autonómica sobre régimen jurídico es compartida en todos los aspectos, sino que para averiguar en cuáles lo es, o no, hace falta recurrir al artículo 160 EAC, regulador de las competencias en materia de régimen local, que precisa los sectores en que la competencia es exclusiva.

Por otra parte, en el mismo apartado 4 del artículo 91 se alude a la variación de los límites provinciales con una remisión a aquello «que establece el artículo 141.1 de la Constitución», esto es, a la reserva de ley orgánica del Estado. Se recuerda, por lo tanto, que la alteración de los límites provinciales está en manos del Estado. Finalmente, según el apartado 3 del artículo 91 EAC, «los consejos de vejería sustituyen las diputaciones». Ocupan su lugar. Recordemos que las Diputaciones son la expresión institucional de la provincia como entidad local. Como dispone el artículo 31.3 de la Ley básica de régimen local de 1985, «el gobierno y la administración autonómica de la provincia corresponden a la Diputación o a otras Corporaciones de carácter representativo». Se podría plantear si del mismo modo que los Consejos de vejería sustituyen a las Diputaciones, las vejerías ocupan el lugar de la entidad provincial, esto es, de la provincia como entidad local. Sin embargo, el Estatuto no se pronuncia expresamente. No son posiblemente provincia, pero ocupan su lugar.

En todo caso, como ha podido comprobarse, la versión final de la regulación de la nueva entidad presenta muchas matizaciones, con la finalidad de asegurar su adecuación a la Constitución, introducidas en la fase final de elaboración del nuevo Estatuto. Fórmula de incidencia en la entidad provincial, variación de límites y sistema electoral son los aspectos que más directamente lo ponen de relieve.

La regulación de esta nueva institución local permite verificar la importancia y significación de las modificaciones introducidas en el texto del proyecto, que es el que tuvo mayor resonancia, cambios que ponen de manifiesto la voluntad del legislador estatutario de adecuarse, como es preceptivo, al marco que ofrece la Constitución, lo que no quiere decir repetir soluciones anteriores. Proceso de maduración de la norma estatutaria que es perfectamente congruente con la sucesiva intervención de los legisladores autonómico y estatal y la participación del cuerpo electoral, que diseñan una elaboración compleja que es también su fortaleza.