

¿GRANDES REFORMAS O PEQUEÑOS PASOS?

Carles Viver Pi- Sunyer

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona).

Director del Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya.

En primer lugar quisiera agradecer a las Fundaciones Manuel Giménez Abad y Friedrich Ebert, así como a las Cortes de Aragón, la invitación que me han cursado para participar en estas Jornadas.

El interrogante que preside el título de esta sesión (¿grandes reformas o pequeños pasos?) en rigor, sólo admite una respuesta gallega: depende.

Depende del parámetro que utilicemos para realizar este juicio, depende del objeto que analicemos y finalmente depende también de la interpretación que demos a ese objeto. O, dicho más simplemente, depende de qué entendamos por grandes reformas, de si analizamos los textos jurídicos o su efectiva aplicación práctica y, en tercer lugar, de cómo interpretemos las novedades introducidas en los Estatutos reformados. Así, respecto de esto último, es claro que no llegarán a las mismas conclusiones quienes vean en las previsiones estatutarias que establecen la no vinculatoriedad de los acuerdos alcanzados en las relaciones de colaboración, nada menos que la proclamación de un principio confederal y quines crean que esta cláusula no hace más que recordar la obviedad de que este tipo de relaciones son voluntarias.

Ciertamente los Estatutos reformados incorporan notables novedades respecto de los anteriores: novedades formales y también de contenido. Son más extensos, son más detallados, incorporan nuevas materias y regulan de forma distinta viejos contenidos. De hecho, estos Estatutos se presentan formalmente como “nuevos” Estatutos —salvo el valenciano— y así se les conoce generalmente. En Cataluña, por ejemplo, el Estatuto de 2006 no tiene una

denominación de origen geográfica, como sucedía hasta ahora (Estatuto de Nuria, de Sau...), sino que se le suele denominar “*el nou Estatut*”. La doctrina científica también parece compartir mayoritariamente esta idea.

Pero la pregunta que aquí se nos formula, si la he entendido bien, es la de si estas indudables novedades suponen o no una gran reforma del Estado de las autonomías.

A los efectos de esta breve exposición entiendo por “gran reforma” la que afecta a los elementos estructurales del sistema, a los principios que definen las relaciones entre el ordenamiento estatal y los subordenamientos autonómicos, a la posición constitucional de las CCAA y a la naturaleza de sus poderes (más que al *quantum* de los mismos). Así, en este esquema, la modificación de la cláusula residual de competencias afectaría al modelo de Estado, en cambio una limitación del alcance de las competencias básicas sólo haría referencia a la calidad y a la cantidad de poder reservado al Estado y a las CCAA. Este ejemplo pone a las claras que la distinción entre elementos estructurales y no estructurales que aquí utilizo, además de ser perfectamente discutible, no tiene pretensiones teóricas generales y, sobre todo, no pretende reflejar o medir, en términos de poder político o económico, la trascendencia práctica del cambio producido por los nuevos Estatutos (en realidad algunos cambios no estructurales pueden tener mayor trascendencia práctica que determinados en cambios estructurales). En fin, si hago esta distinción, tan poco elaborada, es simplemente porque me resulta útil para exponer de modo sintético mi respuesta al interrogante planteado y para que ustedes conozcan de entrada las premisas de las que parto y puedan seguir críticamente mi exposición de forma más fácil.

Comenzaré la exposición por el final, avanzando la conclusión, que podría resumirse así: Creo que los nuevos Estatutos no han modificado los elementos estructurales del modelo de Estado de las autonomías —ni podían hacerlo—, pero sí han introducido importantes cambios, sobre todo, en relación con el reparto de poder público y de los recursos económicos, así como en lo tocante a las relaciones de participación de las CCAA en el Estado. Se trata además de

cambios que obligan al Estado y a las CCAA ha introducir cambios significativos en la actuación que han venido desarrollando hasta la aprobación de los nuevos Estatutos y, en realidad, hasta la actualidad.

En efecto, creo, de un lado, que, a pesar de la poca densidad normativa de la Constitución de 1978 en esta materia, a pesar de la llamada desconstitucionalización de la Constitución territorial, el texto constitucional contiene importantes elementos estructurales del modelo de Estado y los Estatutos de Autonomía —norma jerárquicamente subordinada a la Constitución— a pesar de la función de complemento que la propia Constitución les atribuye, no pueden contradecir esos elementos y no lo han hecho.

Sin embargo, de otro lado, no comparto la tesis opuesta, que está haciendo fortuna últimamente sobre todo entre antiguos críticos de algunas propuestas de reforma estatutaria y algunos pretendidos defensores de la constitucionalidad de las reformas aprobadas tras su paso por las Cortes, conforme a la cual los Estatutos reformados en realidad no han introducido cambio alguno, de modo que el Estado puede y debe continuar actuando como hacía antes de iniciarse ese proceso (basan esta tesis entre otras razones en la premisa, desmentida por la reciente sentencia del TC 247/2007, de que los “poderes” del Estado derivan directamente de la Constitución y no pueden resultar condicionados por los Estatutos).

En mi opinión, como he dicho ya, los nuevos Estatutos, aunque no han modificado los elementos estructurales del Estado de las autonomías, sí han introducido algunos cambios relevantes en las pautas que han venido rigiendo hasta hoy la ordenación territorial del poder y tanto el Estado como las respectivas CCAA están jurídicamente obligados a modificar algunas disposiciones normativas (no muchas según mis cálculos), a acordar algunos traspasos de servicios y, sobre todo, a adaptar algunas políticas normativas muy relevantes. Cosa distinta es que en la práctica esta capacidad transformadora de los nuevos Estatutos tenga efectividad o no sea así, bien porque las futuras sentencias del Tribunal Constitucional desactiven esas

novedades, bien porque los poderes públicos no las apliquen. No sería la primera vez que un texto de contenido “constitucional” no se aplica en la práctica o se aplica de forma muy parcial. De hecho, debe reconocerse que hasta la actualidad la aplicación práctica de los nuevos Estatutos es todavía muy limitada.

En lo que sigue voy a intentar justificar estas afirmaciones describiendo y analizando someramente las principales novedades de los nuevos Estatutos desde la perspectiva de su repercusión en modelo de estructura territorial del Estado. Dedicaré especial atención al Estatuto de Catalunya porque es el que va más lejos en estas innovaciones, junto al de Andalucía, porque, si supera su paso por el TC, puede servir de pauta para la aplicación de los demás Estatutos –aunque también puede producirse el proceso en sentido contrario- y además porque es el que mejor conozco.

A mi juicio las innovaciones estatutarias, desde la perspectiva aquí analizada, pueden agruparse en siete bloques: las que afectan a los llamados aspectos identitarios o simbólico-identitarios; a la incorporación de tablas de derechos y principios rectores; a las instituciones autonómicas; al poder judicial en las CCAA; a las competencias; a las relaciones institucionales y a la financiación.

Ustedes comprenderán que en el corto lapso de tiempo del que dispongo no puedo analizar en profundidad y con detalle todas las novedades, ni siquiera desde el limitado punto de vista aquí propuesto. Debo limitarme a hacer unas consideraciones y valoraciones muy generales, consciente sin embargo de que no podré justificar como debiera las tesis que defiendo. En cualquier caso, en el coloquio podemos precisar las cuestiones que ustedes estimen más relevantes.

En relación con los aspectos identitarios las principales novedades de los nuevos Estatutos son en esencia los siguientes: el refuerzo, contenido en algunos Estatutos —especialmente en el catalán— del carácter nacional de las comunidades políticas en las que se asientan las Comunidades Autónomas¹; el

¹ Convendrá recordar, especialmente para nuestros colegas alemanes, que el Estatuto de Cataluña establece, no en su articulado sino en su preámbulo un

refuerzo de la posición estatutaria de las lenguas oficiales propias distintas del castellano en los Estatutos de las Comunidades Autónomas que les poseen²; la referencia a los derechos históricos como fundamento de la autonomía política³; así como la proclamación de que el poder de la Comunidad Autónoma

reconocimiento indirecto de ese carácter nacional al establecer que “El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido Cataluña como nación de una manera ampliamente mayoritaria. La Constitución española, en el artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad”. En el artículo 8 se habla de símbolos “nacionales” de Cataluña, aunque en el primero se la define como “nacionalidad”. En los Estatutos de Valencia /art. 2.1), Andalucía (art. 1.1), Aragón (art. 1.1) e Islas Baleares (art. 1.1) la denominación adoptada es la de “nacionalidad histórica”; en tanto que el de Castilla y León utiliza la expresión de “comunidad histórica y cultural” (art.1.1)

² En el Estatuto catalán ese refuerzo se refleja en la incorporación de derechos lingüísticos, la proclamación de la obligatoriedad de su conocimiento, la posibilidad de dirigirse a los órganos constitucionales del Estado en catalán –de acuerdo con el procedimiento establecido por las leyes estatales y el deber de su conocimiento por parte de quienes desempeñan determinados cargos, profesiones –notarios, registradores, etc.- o puestos funcionariales.

³ El artículo 5 del Estatuto de Cataluña establece que “El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que este Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalidad en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de estas en el ámbito educativo y el sistema institucional en que se organiza la Generalidad” . La disposición adicional tercera del Estatuto de Aragón prevé que “La aceptación del régimen de autonomía que se establece en el presente Estatuto no implica la renuncia del pueblo aragonés a los derechos que como tal le hubieran podido corresponder en virtud de su historia, los que podrán ser actualizados de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la Constitución”.. En el Estatuto de la Comunidad de Valencia también se hace una referencia a los antiguos fueros art. 7). .

emana del pueblo de la respectiva Comunidad⁴ y la alusión a la ciudadanía de esas Comunidades⁵.

Para algunos sectores políticos y académicos esas novedades, analizadas de forma aislada y , sobre todo, a la luz de la incorporación en los Estatutos de tablas de derechos, de la referencia al poder judicial en las CCAA o al refuerzo de las relaciones bilaterales, supondrían un avance claro hacia un modelo federal e incluso confederal del Estado e introducirían por ello mismo un cambio radical –una ruptura- en el modelo de organización territorial del Estado de las Autonomías. Los nuevos Estatutos, o alguno de ellos, pretenderían ser fruto de un poder soberano originario, tendrían naturaleza y rango constitucional –pretenderían estar equiordenados a la Constitución-, y tratarían de establecer un poder o un sistema institucional de autogobierno dotado de los atributos propios de un Estado.

Yo no comparto esta tesis. La interpretación aislada de los preceptos antes mencionados no impone la conclusión a la llegan los defensores de la ruptura y la interpretación sistemática de los textos estatutarios, la desmiente. Como apuntaré de inmediato, no hay ningún precepto en los títulos dedicados a los derechos, al poder judicial en las CCAA o a las relaciones entre las CCAA y el Estado del que pueda deducirse ninguna exigencia de cosoberanía, estatalidad en sentido pleno o no subordinación del Estatuto a la Constitución. En cambio, lo que sí hay, en los preámbulos y en los primeros artículos de los nuevos Estatutos es la proclamación inicial y fundante de que el derecho al autogobierno reconocido por la Constitución se ejerce por parte de unas

⁴ Según el artículo 2.4 del Estatuto de Cataluña “Los poderes de la Generalidad emanan del pueblo de Cataluña y los ejerce de acuerdo con lo que establece este Estatuto y la Constitución”. En el mismo sentido pueden verse los artículos 1.3 y 1.2 de los Estatutos de Andalucía y Aragón que añaden también una referencia a la Constitución española.

⁵ El artículo 7 del Estatuto de Cataluña regula “la condición política de catalanes” afirmando que “Gozan de la condición política de catalanes o ciudadanos de Cataluña los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña”. En términos parecidos se expresan todos los Estatutos reformados (art. 4 de Valencia; 5 de Andalucía; 4 de Aragón; 9 de Baleares; 7 de Castilla y León).

Naciones, nacionalidades o regiones, que están “constituidas en CA de acuerdo con la Constitución”⁶. El sistema institucional de autogobierno es eso — una CA tal como la configura la Constitución — y no otra cosa y como tal no es ni se pretende fruto de un poder originario y sus Estatutos están jerárquicamente subordinados a la Constitución. Desde esta premisa, no contradicha por ningún precepto estatutario concreto, deben interpretarse las cláusulas antes mencionadas, que, por cierto, se consideran novedades pero salvo la referencia a la Nación en el preámbulo del Estatuto de Cataluña, ya figuraban y continúan figurando en más de un Estatuto originario, de los de los años 80.

Si el poder de las CCAA no es soberano constituye un absurdo lógico pretender deducir un principio de soberanía de la referencia indirecta y “preambular” a la Nación en el Estatuto de Cataluña o de la afirmación contenida en varios Estatutos de que el poder de la CA emana del pueblo de la respectiva CA. Esa referencia debe interpretarse como la proclamación de un principio de legitimidad democrática. El principio democrático de la emanación popular del poder de las CCAA estaba ya pacíficamente reconocido en varios Estatutos de Autonomía desde 1979 (son los casos, por ejemplo, de Andalucía, Aragón o Canarias).

Igual sucede con el reconocimiento de la condición política de los miembros de las CCAA que, en aplicación en gran medida de normativa estatal, determina los ciudadanos españoles que gozan de los derechos políticos en relación con la CA y en tanto que sujetos a su poder. No hay aquí proclamación de una nacionalidad o ciudadanía individual de los catalanes, de los aragoneses, etc., que sea o se pretenda equiparable a la proclamación de la nacionalidad española contenida en la Constitución española.

Finalmente, la referencia a los derechos históricos como fundamento, junto a la Constitución, “en el marco” de la misma y “al amparo” de ella —como reitera el Estatuto de Cataluña- lo único que hace es recordar el origen histórico de la CA, proclamar una legitimación histórica de su poder y permitir en su caso la

⁶ Véase por ejemplo el preámbulo del Estatuto de Cataluña y su artículo 1.

existencia de singularidades competenciales. En el caso del Estatuto de Aragón, según se ha citado en la nota 3, se mantiene la anterior cláusula de los derechos históricos que, por cierto hace una referencia expresa a la Disposición Adicional primera de la Constitución, con lo que parece que ésta no queda reservada a los territorios forales del País Vasco y Navarra.

En suma, a mi juicio, no parece que a partir de estos mimbres se pueda hablar reforma radical del modelo.

La incorporación, por vez primera, en los Estatutos de Autonomía de una tabla de derechos, deberes y principios rectores quizá pueda tener como consecuencia una mejora en el ejercicio del autogobierno, al someter las mayorías parlamentarias coyunturales a unas reglas aprobadas por mayorías cualificadas, pero no amplía ni modifica la naturaleza del autogobierno, en realidad más del 90% de los derechos estatutarios ya figuran en leyes autonómicas y en algunos Estatutos se explicita que la proclamación de esos derechos no supone ningún incremento de competencias autonómicas ni “reducción o límite” de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y los tratados y convenios internacionales ratificados por España⁷. En cualquier caso, es evidente que la incorporación de la tabla de derechos no cambia la naturaleza de las CCAA, ni su posición constitucional ni sus relaciones con el Estado.

Es cierto que la incorporación de una “parte dogmática” da a los Estatutos unas “hechuras”, una apariencia externa de Constitución, pero desde la perspectiva aquí analizada la opción adoptada no introduce ningún cambio en el modelo de Estado, ni de este dato puede deducirse la voluntad y menos el efecto de convertir los Estatutos en disposiciones no subordinadas a la Constitución. En

⁷ El artículo 17.4 del Estatuto de Cataluña establece que “Los derechos y los principios rectores de este título no comportan una alteración del régimen de distribución de competencias ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. Ninguna de las disposiciones de este título puede ser desarrollada, aplicada o interpretada de manera que reduzca o limite los derechos fundamentales que reconocen la Constitución y los tratados y los convenios internacionales ratificados por España”.

ninguno de los nuevos Estatutos se encontrará cláusula alguna de la que pueda deducirse que esta apariencia formal de Constitución viene acompañada de lo que sí sería relevante a nuestros efectos: de un intento de equiordenación con la Constitución. Este forma externa de Constitución lo único que hace es negar la vigencia de la vieja idea de un Estatuto interior y un Estatuto exterior y acomodar la realidad al “imaginario colectivo”, que suele considerar a los Estatutos como las Constituciones de las CCAA. Quizá también pueda contribuir a reforzar el sentimiento de pertenencia a la comunidad política que subyace a las diversas CCAA, pero nada de ello afecta al modelo territorial de Estado.

Tampoco las reformas que afectan a las instituciones (introducción del decreto ley, facultad del Presidente de la CA de disolución del Parlamento, avances en la llamada interiorización del gobierno local...) introducen cambios de este tipo.

En cuanto a los preceptos estatutarios dedicados al poder judicial en las respectivas CCAA tampoco alteran el carácter unitario del poder Judicial y la competencia exclusiva que sobre la Administración de Justicia posee el Estado. Esos preceptos pretenden acercar el Poder Judicial a las respectivas CCAA, garantizar una cierta participación de las mismas en el gobierno de ese poder en el respectivo territorio, a través de los Consejos de Justicia Territoriales – órganos desconcentrados del CGPJ- y asegurar las competencias autonómicas en el ámbito de la llamada Administración de la Administración de justicia siguiendo las pautas marcadas por la jurisprudencia constitucional en este ámbito. No hay poder judicial autonómico, ni ruptura de la unidad de ese poder.

Más matices deben introducirse al analizar las novedades en el ámbito de la distribución de competencias. Aquí los Estatutos pretenden, en esencia, ampliar las competencias de las respectivas CCAA (asumiendo competencias que el Estado poseía en virtud de la cláusula residual y, de otro lado, “redefiniendo” el alcance material o funcional de algunas competencias del Estado) y, sobre todo, mejorar la calidad de esas competencias. En otros trabajos he concretado esos dos objetivos genéricos en siete más específicos como son, en primer lugar, los de garantizar —hasta donde puede hacerlo el

Derecho— la exclusividad de las competencias exclusivas de las CCAA —es decir, asegurar la capacidad de disponer de ámbitos materiales relevantes en los que poder fijar libremente políticas propias—; segundo, garantizar también ámbitos significativos de actuación pública en las competencias de desarrollo legislativo o, dicho de otro modo, limitar la expansión de las bases estatales; tercero, incorporar una potestad reglamentaria *ad extra*, aunque no excluyente, en las competencias ejecutivas; cuarto, conseguir que la ingente actividad de fomento estatal se ejerza respetando el sistema constitucional de distribución de competencias y la jurisprudencia constitucional y no se convierta en un mecanismo para interferir o condicionar las competencias autonómicas; quinto, evitar que el alcance supraterritorial de los fenómenos objeto de las competencias autonómicas se convierta automáticamente en título estatal; sexto, reconocer la acción exterior de la Generalidad como algo inherente al ejercicio de las competencias autonómicas y, finalmente, hacer efectivo al principio de neutralidad -o de “autonomía”- institucional del derecho europeo. Ciertamente no todos los nuevos Estatutos persiguen todos estos objetivos, ni los que lo hacen los persiguen con la misma intensidad.

No puedo exponer aquí las diversas técnicas empleadas en el Estatuto de 2006 para alcanzar estos grandes objetivos⁸, aunque algo diré más adelante, baste notar que esas técnicas con frecuencia han consistido bien en incorporar a los Estatutos, es decir, al bloque de constitucionalidad, doctrinas consolidadas del TC que el Estado no siempre respeta —o lo hace de forma muy laxa— o bien, en otros casos, se ha aprovechado la apertura o ambigüedad del texto constitucional —y del hecho de que el Tribunal normalmente no ha establecido la única interpretación constitucionalmente correcta— para precisar el alcance de las competencias autonómicas y de modo indirecto e inevitable de las competencias estatales. La reciente Sentencia sobre el Estatuto valenciano, que en este ámbito suscribo de la cruz a la raya, avala esta operación. Pero este no es el tema que aquí nos ocupa. Lo que aquí debemos analizar es si al

⁸ Una aproximación a este tema puede encontrarse en mi trabajo “Les competències de la Generalitat a l’Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d’interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats” en el libro colectivo *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d’Estudis Autonòmics, octubre 2007.

incorporar la doctrina constitucional o al efectuar la redefinición del alcance de algunas competencias, se ha introducido algún cambio o reforma que afecte al sistema constitucional de distribución de competencias y, en definitiva, al modelo territorial o, en el extremo contrario, si todo se ha dejado igual, como suele afirmar un sector doctrinal cada vez con mayor insistencia. Veamos muy sintéticamente las principales novedades en este ámbito.

En primer lugar, debe destacarse que los nuevos Estatutos, en especial el catalán, han precisado el alcance material y funcional de los tres tipos de competencias autonómicas que ya existían en el momento de realizarse las reformas estatutarias.

Concretamente, en relación con las competencias exclusivas se configuran de manera que en ellas todas las funciones sobre la materia se atribuyen únicamente a la CA. Hay una clara voluntad, en unos Estatutos más que en otros, de excluir la intervención estatal en las materias o submaterias calificadas de exclusivas. Esta idea se ve reforzada en algunos Estatutos como el catalán que han sustituido la cláusula sin perjuicio por la cláusula respetando lo que establezca el Estado al ejercer su competencia sobre otra materia limítrofe o colindante. Este concepto fuerte de exclusividad, como lo ha denominado la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, no supone alterar la naturaleza de las competencias exclusivas existente hasta la actualidad, pero tampoco puede considerarse, a mi juicio, que no introduzca ninguna novedad y que el Estado pueda continuar ejerciendo las competencias como ha hecho con anterioridad a las reformas estatutarias con el argumento de que sus competencias le vienen de la Constitución y no de los Estatutos. Como ha admitido el TC en la Sentencia que acabo de citar sobre el Estatuto valenciano, los Estatutos, mientras respeten la reconocibilidad de los títulos estatales, pueden redefinir el ámbito de las competencias autonómicas incidiendo indirectamente en las estatales y es claro que con la nueva configuración de la exclusividad el Estado debería dejar de actuar en aquellas materias y submaterias concretas declaradas exclusivas de las CCAA. Desde la competencia sobre bases y ordenación general de la economía debería dejar de regular la trazabilidad de los productos agrarios o los horarios comerciales.

Por supuesto esto no resuelve todos los problemas, en primer lugar porque el debate se trasladará a la determinación del alcance de esas materias limítrofes (qué es trazabilidad y que es ordenación general de la economía) y, en segundo lugar, porque una cosa es que el Estado deba —como creo— respetar el nuevo alcance de las competencias exclusivas de las CCAA y otra que en la práctica lo haga así. Hasta el momento, salvo en algún caso muy concreto —aprobación de planes hidrológicos de cuencas intracomunitarias— en la mayoría de los casos debe reconocerse que el Estado sigue actuando como lo ha hecho hasta la actualidad. Ciertamente estas son cuestiones que no se resuelven en dos años, debe dejarse tiempo a la adaptación. En cualquier caso, a nuestros efectos lo que creo que debe destacarse es que la nueva definición de las competencias exclusivas no supone un cambio radical en el sistema de distribución de competencias, en la naturaleza de ese tipo de competencias, se limita a reforzar la exclusividad, a tomarla en serio, lo que en la práctica si se aplicase podría comportar una importante redistribución del poder, pero nada más y nada menos.

En relación con las competencias compartidas o de desarrollo legislativo, para intentar acotar el alcance de las bases se han empleado en algunos Estatutos —especialmente en el catalán— dos técnicas distintas: determinadas submaterias en las que hasta ahora el Estado podía dictar bases pero en las que la afectación de los intereses generales del Estado puede considerarse remota se han convertido en exclusivas en el sentido fuerte antes señalado (organización territorial de la CA, determinados aspectos de la carrera funcional de los funcionarios autonómicos o trazabilidad de los productos agrícolas), la problemática que plantea esta técnica ya la he analizado al hablar de las competencias exclusivas; la segunda técnica consiste en la incorporación de la doctrina del TC según la cual las bases deben establecerse en leyes y contener principios y mínimos comunes normativos, aunque puedan existir excepciones. Suele afirmarse, también aquí, que esta segunda técnica no supone cambio alguno. Yo discrepo de esta apreciación. Los nuevos Estatutos —la mayoría sólo se refieren a la garantía formal de ley— al incorporar al bloque de constitucionalidad esta doctrina dejan clara una voluntad de restricción y, sobre todo, dejan clara, que hay una regla y lo demás son excepciones y los juristas

sabemos que las excepciones deben interpretarse restrictivamente. Por eso entiendo que no se respetan los Estatutos, ni su letra ni su espíritu, cuando la excepción se convierte en regla y eso debe reconocerse que en gran medida continúa sucediendo ahora (son cientos al año los decretos y las órdenes básicas, incluso las simples resoluciones y la regulación de detalle continúa estando al orden del día). Esto es así, insisto, no porque los nuevos Estatutos no exijan un cambio, si no porque esta exigencia no se cumple. Son dos cosas distintas y no infrecuentes.

A mi juicio tampoco se produce ningún cambio en la naturaleza de las competencias legislativas del Estado cuando se incorpora a la competencia ejecutiva de las CCAA la posibilidad de dictar reglamentos ad extra, concurrentes con —y subordinados a— los reglamentos estatales⁹.

En este ámbito de las competencias la mayoría de los nuevos Estatutos contienen otras tres previsiones cuya aplicación podría tener importantes consecuencias en términos de mejora de la calidad de las competencias autonómicas y en definitiva de incremento de su poder político. Son tres preceptos que se limitan también a incorporar doctrina consolidada del TC, que el Estado no siempre respeta o, como ya he dicho, interpreta de manera muy amplia. Son los artículo que pretenden que la actividad de fomento autonómica e indirectamente la estatal se realice respetando el sistema de distribución de competencias —no al margen del mismo—¹⁰; los que pretenden que el alcance

⁹ Según el artículo 112 del Estatuto de Cataluña “Corresponde a la Generalidad, en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado”. El artículo 42.4 del Estatuto de Andalucía concluye la referencia al contenido de las competencias ejecutivas con un inciso en el que se reconoce a la Junta “cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado”.

¹⁰ En este sentido en los párrafos 2, 3,4 y 5, del artículo 114 del Estatuto de Cataluña establece que “2. corresponde a la Generalidad de Cataluña, en las materias de competencia exclusiva, la especificación de los objetivos a los que se destinen las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, y también la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión”. “3. Corresponde a la Generalidad, en las materias de competencia compartida, precisar

supraautonómico de los fenómenos objeto de las competencias autonómicas no se convierta por ese sólo hecho en competencia estatal —exclusiva o concurrente a través de la creación de un circuito estatal potente superpuesto al circuito residual y folclórico autonómico—¹¹ y los preceptos que pretenden garantizar la llamada neutralidad o “ceguera” institucional interna del derecho europeo¹². Como en el caso de las bases, es cierto que la doctrina constitucional que incorporan admite excepciones, pero su incorporación al bloque de constitucionalidad refuerza la regla y, entiendo que jurídicamente obliga al cambio de esas políticas estatales, a pesar de su arraigo. El valioso dictamen del Consejo de Estado sobre la incorporación del derecho europeo reconoce que esa incorporación estatutaria debe tener una repercusión práctica. Si el cambio en esas políticas se produjese, como he avanzado, se mejoraría la calidad y el alcance de las competencias autonómicas, pero, insisto una vez más, ni cambiaría el sistema de distribución de competencias, ni la posición de las CCAA.

normativamente los objetivos a los que se destinen las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, y también completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión”. “4. Corresponde a la Generalidad, en las materias de competencia ejecutiva, la gestión de las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, incluyendo la tramitación y la concesión”, “5. La Generalidad participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas. Asimismo, participa, en los términos que fije el Estado, en la gestión y la tramitación de estas subvenciones”. En sentido prácticamente idéntico puede verse el artículo 45 del Estatuto de Andalucía y el 79 de Aragón.

¹¹ Según el Estatuto de Cataluña, artículo 115, “La Generalidad, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por parte del Estado de las Comunidades Autónomas afectadas”. En sentido prácticamente idéntico puede verse el artículo 43 de Andalucía y 70 de Aragón.

¹² El artículo 113 del Estatuto de Cataluña preve que “Corresponde a la Generalidad el desarrollo, aplicación y ejecución de la normativa de la Unión Europea que afecte al ámbito de sus competencias”. Todos los nuevos Estatutos tienen cláusulas de este tipo.

A mi modo de ver uno de los cambios más significativos introducidos por los nuevos Estatutos se produce en los títulos dedicados a las relaciones entre las respectivas CCAA y el Estado. No me refiero al refuerzo de las relaciones bilaterales que tiene lugar en la mayoría de los nuevos textos estatutarios — que sin duda se ha producido, aunque creo que se ha magnificado su significado y trascendencia, a base por ejemplo de contrastar la extensión su regulación con la de las relaciones multilaterales sin reparar que por su propia naturaleza multilateral estas últimas no pueden regularse *in extenso* en un solo Estatuto—, sino que me refiero a la apuesta decidida por la participación de las CCAA en las instituciones y organismos estatales y, a través normalmente de informes preceptivos no vinculantes, en los procesos de toma de decisiones del Estado en materias que repercuten muy directamente en los intereses de las respectivas CCAA. En el Estatuto de Cataluña hay más de 100 mecanismos de participación. Con todo, este incremento de relaciones no produce un cambio en la posición constitucional de las CCAA ni en sus relaciones con el Estado; no se introduce por supuesto ningún elemento confederal, aunque sí se da un paso importante a hacia la cooperación. De hecho una de las apuestas de los nuevos Estatutos es la cooperación en el ejercicio de las competencias, pero se trata de una cooperación que se quiere realizar a partir de una previa delimitación de titularidades competenciales bien definidas. En la práctica, sin embargo, debe reconocerse que los solapamientos de competencias, la realización de las mismas actividades públicas sobre los mismos objetos de títulos competenciales distintos son cada vez más frecuentes.

Finalmente, se han introducido importantes modificaciones en el sistema de financiación. Se ha previsto un incrementado de la participación de las CCAA en los impuestos estatales, una ampliación de la capacidad normativa de las CCAA en estos impuestos, se han fijado pautas para la modificación del sistema de redistribución o de solidaridad. No tengo tiempo ni pericia suficiente en este ámbito para extraer conclusiones generales. Los que saben de estas cuestiones insisten en que también aquí puede producirse un cambio importante en la redistribución de recursos, en la corresponsabilidad fiscal, en la autonomía, etc. pero no una reforma radical del modelo.

En suma, de todo lo dicho se desprende que, en mi opinión, los nuevos Estatutos obligan jurídicamente a dar importantes pasos —por utilizar los términos del título de esta sesión— en orden a la redistribución del poder político y de los recursos económicos y al reforzamiento de la participación de las CCAA en el Estado. No hay, sin embargo, ni podía haberla, una alteración de la estructura del modelo territorial de Estado, aunque en la práctica pueda ser más trascendente la modificación de lo primero que la que afecta a elementos estructurales. Está por ver, sin embargo, si en la práctica los mandatos y previsiones estatutarias se van a cumplir. El proceso de aplicación de los nuevos Estatutos no ha hecho más que empezar.