

# Las reformas estatutarias y sus límites

Juan José Solozábal Echavarría  
*Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad Autónoma de Madrid*

*SUMARIO:* I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA REFORMA ESTATUTARIA: MOMENTO TEMPORAL, LEGITIMIDAD Y LÍMITES GENERALES DE LA MODIFICACIÓN ESTATUTARIA.— II. LA CONSIDERACIÓN DE LA DOBLE CONDICIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO COMO PRESUPUESTO LÓGICO DE SU REFORMA.— III. EL SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO DETERMINA LOS ASPECTOS PROCEDIMENTALES DE LAS DIVERSAS FASES DE LA REFORMA: INICIATIVA, TRAMITACIÓN EN LAS CORTES GENERALES Y REFERÉNDUM AUTONÓMICO DE APROBACIÓN.— IV. EL CONTENIDO DE LA REFORMA. A) *La asunción de funciones constituyentes como objeto prohibido de la reforma estatutaria.* B) *El contenido obligado de la reforma:* 1. La mejora de la institucionalización del autogobierno. 2. La adopción de medidas de integración. 3. Las modificaciones competenciales: el respeto del sistema básico constitucional de distribución de poderes.

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA REFORMA ESTATUTARIA: MOMENTO TEMPORAL, LEGITIMIDAD Y LÍMITES GENERALES DE LA MODIFICACIÓN ESTATUTARIA

Estamos, en lo que se refiere a la organización territorial española, en tiempo de reformas, cuyas posibilidades vamos a explorar aquí, precisamente en su dimensión estatutaria. Lógicamente no podemos desbrozar completamente un tema tan amplio, por lo que diremos algo simplemente sobre sus presupuestos, sus límites y alcance, pero sin descender a detalles ni analizar ningún proyecto de reforma en concreto o de manera exhaustiva. También debe tenerse en cuenta que la perspectiva a utilizar va a ser exclusivamente la jurídica, sabiendo que el impulso, y desde luego las mismas posibilidades de éxito o fracaso de la reforma, descansan en una situación política «propicia», cuyas condiciones de producción o mantenimiento no nos corresponde analizar.

De modo preliminar llevaría a cabo tres afirmaciones. En primer lugar que la reforma estatutaria va a preceder a la reforma constitucional. Y ello no sólo por la puesta en juego del principio dispositivo, de manera que el cambio estatutario queda a merced de la iniciativa de las Comunidades Autónomas que jurídicamente no se encuentran obligadas a obrar respetando ninguna imposición temporal, sino por las propias peculiaridades procedimentales de la reforma constitucional, por lo que la reserva del procedimiento más complicado del artículo 168, que necesariamente ha de utilizarse para la modificación del acceso en condiciones de igualdad entre hombre y mujer al trono, absorbe a su órbita seguramente a los otros cambios constitucionales en proyecto, que, bien mirados, pueden considerarse que afectan a la médula de la organización política española. Sabido es que la utilización para la reforma constitucional del artículo 168 CE, obligada en el caso de la reforma de la Corona, pero probable en los otros tres supuestos, impone, entre otras exigencias, la disolución de las Cámaras y la celebración obligada de un referéndum vinculante del cuerpo electoral. Posponer la realización de la reforma de la ordenación territorial estatutaria a la verificación de este proceso es políticamente impensable, habida cuenta de la no controlabilidad por el gobierno central de los Parlamentos autonómicos, por más que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, no deje de ser cuestionable que se acepte la modificación de una norma antes de proceder a un cambio de otra superior que pudiese condicionar e incluso determinar el alcance de la reforma proyectada en la inferior.

Al respecto mi tesis, dicha por derecho, es que los procesos de modificación estatutaria y constitucional, a pesar de una evidente conexión, sobre todo en el plano político, tienen dinámicas diferentes. Son entonces procesos diferenciables, pero, por lo que se ve y era imposible evitar, simultáneos; y si la reforma estatutaria completa la reforma constitucional, es también susceptible de influir en la revisión de la Norma Fundamental. En términos generales la reforma estatutaria no puede ignorar que si bien su contribución a la reordenación autonómica es imprescindible, el alcance de la misma depende de los límites de la modificación constitucional, cuyo contenido territorial no será alterado sustancialmente, pues la reforma del Senado proyectada no afecta a las competencias de las Cortes, sino a la posición en las mismas de dicha cámara alta. La reforma de los estatutos estará sometida al principio dispositivo, de modo que puede ser solicitada o no, y con un sentido no necesariamente uniforme. El techo de la reforma será el mismo, pero no necesariamente su nivel, siendo al menos diferentes los términos en que se fije su alcance, pues el tenor literal proyectado se fijará en cada Comunidad, que ejercerá la iniciativa de la reforma de su estatuto en su propia Asamblea legislativa. De otro lado, la verificación de la reforma constitucional necesariamente por la vía del artículo 168 CE, además de anteponer temporalmente las reformas estatutarias, supone indudablemente un estrechamiento del límite de las mismas, representado, como no puede ser de otra forma en un sistema de normatividad constitucional y aunque se tengan presentes los cambios en ciernes de este carácter, por la Norma Fundamental que aun no se ha modificado.

En segundo lugar, conviene señalar que es lícito e incluso conveniente la verificación de reformas autonómicas. Si la decisión sobre la organización territorial del poder fue la más importante adoptada en su momento puede ser conveniente un pronunciamiento expreso sobre la misma, y que tenga el sentido de confirmar esta decisión, en la medida en que haya muchos aspectos de la misma que no se vean alterados, así como aprovechar la oportunidad para introducir las mejoras correspondientes, que el paso del tiempo aconseje. Las Constituciones, y aquí aunque estemos hablando de reformas estatutarias, no ignoramos que de lo que se trata materialmente es de la ordenación territorial de España, llevada a cabo, formalmente en la Constitución y los estatutos de autonomía, suelen reformarse porque deben adecuarse a las nuevas necesidades políticas de las sociedades que las adoptaron en un momento determinado de su historia, pues no se puede atribuir a quienes las redactaron una presciencia inalcanzable para la mente humana. Pero los cambios constitucionales tienen también una justificación democrática, de modo que se permita a su través a las generaciones presentes decidir sobre su propia organización política, fijada desde la actuación de los padres fundadores.

Ciertamente una Constitución que se hereda, y se puede reformar a través de los procedimientos e instituciones que ella establece, no es una Constitución impuesta sino consentida y tácitamente ratificada. Todo esto sin ignorar la labor de adecuación constitucional a las necesidades y voluntad de las generaciones sucesivas llevada a cabo por los Tribunales constitucionales, cuyos miembros en virtud de los procedimientos de su designación, tienen una vinculación democrática bien clara, y que en cada momento, aunque con el límite del tenor literal, dicen lo que la Constitución significa.

En tercer lugar, si se trata de plantear la problemática de la reforma estatutaria, de cara a determinar el alcance de la misma, es interesante partir de una valoración de conjunto del sistema autonómico que a mi juicio, con todos los problemas que su puesta en marcha efectiva haya podido suscitar, ha de ser considerada muy positiva. Por decirlo brevemente, pienso que el Estado autonómico es una forma política definitiva, una verdadera solución al problema de la organización territorial del poder en España, de manera que, con independencia de los retoques o ajustes que con el paso del tiempo pueda requerir, constituye el tratamiento institucional que el problema regional (o de España o de los nacionalismos, como quiera que se llame) demandaba.

El Estado autonómico, hoy ya nadie lo duda, constituye uno de los rostros del federalismo, pues asume los rasgos esenciales de esta forma política. Como en el Estado federal en el sistema autonómico, se da un dualismo institucional, con un doble nivel de autoridades según abarquen todo el Estado o sólo el correspondiente a su ámbito territorial; un reparto competencial, establecido en el nivel constitucional, de manera que ni el Estado central ni los entes descentralizados dispongan unilateralmente sobre sus respectivas atribuciones; y una instancia jurisdiccional superior en donde se resuelven las disputas territoriales con criterios exclusivamente técnicos o de fundamentación jurídico-constitucional, por tanto con absoluta independencia e imparcialidad.

En segundo lugar, el sistema autonómico ha sido capaz de resolver los conflictos competenciales a través de la intervención del Tribunal Constitucional sin que la autoridad de éste órgano jurisdiccional se haya puesto en cuestión hasta el momento presente. Piénsese que la labor no era precisamente fácil, dada la significación política que indudablemente tenían muchos de los recursos ante el planteados, pero los pronunciamientos del Tribunal han sido aceptados pacíficamente por las partes afectadas por los mismos, al tiempo que se reconocía la calidad técnica de la argumentación que sustentaba sus decisiones. Justo lo que no había ocurrido durante la Segunda República con el Tribunal de Garantías, considerado con razón el «antimodelo» de nuestro actual Tribunal Constitucional. Recuérdese en efecto como al poco de la declaración de inconstitucionalidad de la ley catalana de cultivos por el Tribunal de Garantías en 1934, la Generalitat vuelve a hacer aprobar una ley equivalente a la anulada inmediatamente antes por dicha instancia jurisdiccional. El sistema *del Estado integral* republicano había saltado por los aires.

No es asimismo de significación pequeña, de cara a su legitimación, el entronque del Estado autonómico con el mejor pensamiento español sobre la organización territorial de España, se considere su justificación como tratamiento del pluralismo nacionalista o como maximización de la democracia. Nuestro Estado autonómico asume las dos justificaciones principales que de la descentralización se habían propuesto en la Segunda República Española: la que, por boca de Manuel Azaña, consideraba al Estado integral como respuesta al problema de la integración de los nacionalismos y la que, como quería José Ortega y Gasset, plantea el problema de la articulación territorial desde un punto de vista técnico, esto es, como un modo de incrementar la eficacia del Estado español y mejorar su funcionamiento democrático. Mientras para Azaña la justificación nacionalista de la autonomía explica su atribución restrictiva en el diseño constitucional del Estado integral, en Ortega el planteamiento generalizado del autogobierno se deducía asimismo de su idea de la autonomía como medio de modernización de la organización política, imposible de evitar dado el efecto que después hemos llamado emulación entre los diversos territorios.

La capacidad del Estado autonómico para producir la articulación técnica de los diversos ordenamientos territoriales y su aptitud para la integración política hacen del modelo español una referencia en otros sistemas políticamente compuestos como puede ser la Unión Europea. Hay evidentes diferencias entre la forma política europea y la española, pues la Constitución española remite a una única soberanía, siendo la articulación entre el plano general y los autonómicos más completa y trabada que en el caso europeo, donde el orden político se basa en los Estados, cuya soberanía se suspende, pero no se absorbe en el modelo político común, y a los que quedan competencias políticas decisivas. Pero, desde un punto de vista político, el sistema europeo, como el autonómico español, es una forma institucional cuya base política de legitimación ha de asumir también la dualidad de lealtades y la simultaneidad de vínculos políticos en su seno.

## II LA CONSIDERACIÓN DE LA DOBLE CONDICIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO COMO PRESUPUESTO LÓGICO DE SU REFORMA

Las reformas estatutarias que se lleven a cabo, analizables desde una perspectiva procedimental y desde el punto de vista material, de manera que se distinga lo que es posible incorporar en los estatutos y lo que su reforma tiene prohibido incluir, deben ser compatibles con el carácter constitucional del estatuto. De modo que sería conveniente dedicar una mínima atención al análisis de lo que puede ser considerado con razón el presupuesto de toda reforma estatutaria, esto es, el respeto obligado de la condición constitucional de la norma estatutaria. Para ello hay que superar una objeción oponible de entrada, y es la de que las regiones y nacionalidades no tienen poder constituyente: los estatutos remiten a la Constitución, que es la norma que los instituye y a los que señala una determinada función configuradora de las estructuras de autogobierno y de ejercicio del mismo en un ámbito competencial propio. Así los estatutos de autonomía no son manifestación de un poder constituyente de las nacionalidades y regiones, que sólo corresponde en nuestro ordenamiento al pueblo español en su conjunto, en el que reside la soberanía, lo que sí es el caso de las constituciones de los estados miembros de una Federación, que al ser aprobadas exclusivamente por los órganos de los mismos (Asambleas representativas y cuerpos electorales a través de referéndums territoriales) ejercen una soberanía propia, bien que limitada. En cambio los estatutos de autonomía no denotan un poder constituyente originario, que las Comunidades no tienen no sólo porque, como queda dicho, la soberanía no les corresponde, sino porque las mismas ni siquiera existen como tales cuando se aprueban los estatutos, de modo que los estatutos de autonomía son quienes crean las Comunidades Autónomas y no al revés. Se produce así algo que, de manera paradójica, pero exacta en términos jurídicos, fue puesta de relieve por el Tribunal Constitucional, para quien el estatuto, aun siendo la expresión del derecho a la autonomía que la Constitución reconoce a nacionalidades y regiones y representando el paradigma de los instrumentos jurídicos de autogobierno de éstas, y aunque su contenido se adoptó con la participación de dichas Comunidades, en puridad es una fuente heterónoma ( STC 99/1986).

La dimensión constitucional del estatuto tiene una manifestación *ad extra* pues el estatuto cumplimenta la definición territorial del Estado español de la Norma Fundamental. La Constitución ha tomado las decisiones básicas sobre nuestra organización territorial, ya que el Estado autonómico existe en virtud de la decisión exclusiva del pueblo español como sujeto constituyente; pero quien da cuerpo de modo sustantivo a ese modelo o forma política es el estatuto de autonomía. Esta conexión del estatuto de autonomía con la Constitución es permanente y así las cláusulas estatutarias no pueden entenderse aisladamente, sino precisamente de conformidad con la Norma Fundamental, quiere decirse sin contradecirla e integrando sus prescripciones en el todo constitucional, en el que adquieren una significación cabal, esto es, valga la redundancia.

cia, plenamente constitucional. En el plano normativo la relación constitucional del estatuto alcanza su máxima expresión porque una infracción estatutaria es considerada una vulneración de la Norma Fundamental, y el estatuto integra el bloque constitucional, utilizado por el Tribunal Constitucional como parámetro del control que lleva a cabo.

Naturalmente la condición constitucional del estatuto no libra a éste de su dependencia respecto de la Norma Fundamental, que, además de esas manifestaciones a que nos hemos referido, a saber, la dimensión temporal, en cuanto el estatuto es una norma prevista, instituida verdaderamente, al determinarse reservas estatutarias o contenidos obligatorios de los estatutos en la Constitución, y también interpretativa, presenta un aspecto jerárquico-normativo, pues el estatuto es una ley orgánica y, por tanto, sujeta procedimental y materialmente a la Constitución. Su elaboración, aprobación y reforma debe observar los cauces constitucionales y su contenido ha de respetar los márgenes y decisiones concretas de la Norma Fundamental.

La dimensión constitucional del estatuto, se muestra en el hecho de que, frente a lo que ocurre en buena parte de los Estados federales con las constituciones de los Estados miembros las competencias del Estado central dependen de lo establecido en los estatutos. La cláusula residual del artículo 149-3 CE atribuye, en efecto, finalmente las competencias no asumidas, aunque asumibles, al Estado central, de modo que a la postre las atribuciones o poderes de éste dependen de las decisiones en el dominio competencial tomadas por los estatutos de autonomía, lo que quiere decir que los estatutos de autonomía, al lado de la Constitución, son parámetro de constitucionalidad para el propio Estado central y no sólo para las Comunidades Autónomas.

El carácter cuasiconstitucional del estatuto para todo el Estado explica la necesaria intervención, más allá de la determinación material que implique, del parlamento nacional en su elaboración y reforma, lo que denota el carácter pactado de los mismos. Si el estatuto es norma constitucional para el Estado, se explica que el Estado intervenga, como queda dicho, en su aprobación y reforma. Los estatutos de autonomía son, prescindiendo ahora de su inclusión como normas de cabecera de los sistemas u ordenamiento territoriales, leyes orgánicas, aprobadas como tales por las Cortes Generales, lo que supone, como resulta sabido, determinadas exigencias formales y modales en el Congreso. Puede aducirse que se trata de unas leyes orgánicas especiales, en la medida en que su aprobación se realiza por procedimientos diferenciados, y sobre todo en cuanto que la reforma de los mismos no puede llevarse a cabo sino por una vía específica y no a través de cualquier ley orgánica. Pero es muy importante la necesidad de que se produzca la intervención de las Cortes Generales en la aprobación y reforma de los estatutos, pues los estatutos de autonomía no son, como sabemos, obra de un poder constituyente de las nacionalidades y regiones, sino que manifiestan sólo una cierta potestad semiconstituyente que necesita ser completada por la intervención de las Cortes Generales.

Pero cuando se hace referencia al carácter constitucional del estatuto a veces se utiliza exclusivamente la cara *ad intra* de este, para significar la impor-

tancia del estatuto en la vida política de la Comunidad Autónoma. Ocurre entonces que el estatuto es considerado la Constitución de la Comunidad Autónoma. Hay varios factores que abonan esta interpretación, que refuerza la idea constitucional del estatuto que nosotros venimos defendiendo, de manera que entonces la constitucionalidad del estatuto, raíz, en términos jurídicos, de la importancia política del mismo tendría dos manifestaciones: una la que subraya su dependencia de la Norma Fundamental, prolongándola y cumplimentándola; y otra la que explicaría la posición del estatuto en el ordenamiento territorial, como norma de cabecera del mismo, cuya superioridad respecto de las demás normas territoriales sería protegida por el propio Tribunal Constitucional. La percepción de esta dimensión constitucional, de otro lado, vendría indicada por nuestra propia Norma Fundamental (Art. 147 CE) al calificar al estatuto como norma institucional básica, advirtiendo, a renglón seguido, de su incorporación en el ordenamiento general como ley orgánica, especial, añadimos nosotros, según lo que ya hemos explicado.

La valoración de esta dimensión constitucional interna se resaltaría del mismo contenido de los estatutos de autonomía, pues frente a lo que ocurre, al menos en los llamados sistemas federales de integración, las competencias de los entes que forman el Estado compuesto no se fijan en la Constitución general, sino en la propia, dejando abierto, en nuestro caso concreto, a los estatutos de autonomía la decisión sobre, las atribuciones concretas de la Comunidad Autónoma, naturalmente dentro de las posibilidades constitucionales. Esta técnica, aunque pueda hacer sufrir el principio de igualdad, resulta más congruente con el criterio del pluralismo que la solución federal debe atender, y se atiene a las exigencias del principio dispositivo sobre el que reposa nuestro Estado autonómico. Políticamente es de enorme relieve que la distribución competencial finalmente sea función de lo establecido en el estatuto de autonomía, pues tal decisión contribuye a realzar el significado político, y constitucional desde este punto de vista, de los estatutos.

La dimensión constitucional del estatuto explica la intervención de la Comunidad Autónoma en el procedimiento de su aprobación y reforma. Así, en los estatutos de régimen especial, prescindiendo de la intervención de la Comunidad Autónoma por constituirse en la elaboración del anteproyecto, tiene lugar la incorporación de una delegación de la Asamblea de parlamentarios de la Comunidad Autónoma en la tramitación parlamentaria; y, en segundo lugar, sometiendo el proyecto de Estatuto inmediatamente después de su elaboración, a la votación del cuerpo electoral. La intervención de la Comunidad autónoma es más evidente en el procedimiento de la reforma estatutaria, y ello ya se trate de un estatuto de régimen ordinario o de régimen especial. Sin entrar en detalles la intervención de las Comunidades Autónomas en la reforma de los estatutos resulta del hecho de que la iniciativa, no necesariamente la propuesta de la misma, corresponde a dichos entes políticos sin cuyo consentimiento tampoco cabe la modificación, pues pueden retirar el proyecto en cualquier momento. Por lo tanto ni la reforma principia sin la iniciativa de la Comunidad Autónoma ni la misma se verifica o concluye sin su consenti-

miento. Las Comunidades Autónomas tienen asegurada una presencia en la tramitación de la reforma; si se trata de reformas de los estatutos especiales la consulta al cuerpo electoral respectivo culmina el procedimiento parlamentario, lo que tiene un evidente significado ratificador del mismo.

Desde este punto de vista interno, lo que hemos llamado la cara *ad intra* del estatuto, la constitucionalidad del estatuto depende de su contenido. Los estatutos son *cuasiconstituciones* porque incluyen en su regulación una serie de cuestiones de las que se ocupan las Normas Fundamentales, configurando su sistema de estructuras de autogobierno, decidiendo sobre su sistema de fuentes y asumiendo determinadas pautas identitarias de la Comunidad. Podríamos decir incluso que, hasta cierto punto, los estatutos son más constituciones que las propias de los Estados miembros de una Federación, que suelen limitarse a un objeto puramente institucional u organizativo. Así, cierto que con interesantes peculiaridades que no es el momento de tratar ahora, los estatutos incluyen los mismos tipos de cláusulas que las Constituciones: cláusulas prescriptivas, organizativas, competenciales, de procedimiento, directivas, definitorias, etc.

### III. EL SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO DETERMINA LOS ASPECTOS PROCEDIMENTALES DE LAS DIVERSAS FASES DE LA REFORMA: INICIATIVA, TRAMITACIÓN EN LAS CORTES GENERALES Y REFERÉNDUM AUTONÓMICO DE APROBACIÓN

La condición constitucional del estatuto plantea determinadas exigencias al procedimiento de reforma estatutaria, de modo que se mantenga el carácter consensuado, si se mira al acuerdo de las fuerzas políticas de la Comunidad Autónoma, y pactado, entre el Estado y la Comunidad Autónoma, del estatuto.

1. En la primera fase del procedimiento de reforma estatutaria la propuesta del Parlamento autonómico debe ser capaz de concitar el mayor acuerdo posible entre las fuerzas políticas, de manera que el texto aprobado no sea referible a ninguna inspiración ideológica exclusiva. Esto no quiere decir que las reformas estatutarias, como ha ocurrido con los estatutos originales, no puedan incorporar cláusulas identitarias (sobre esto diremos algo más adelante), pero en la medida que las mismas se remitan a contenidos que hayan sido integrados en la cultura política de la comunidad, rebasando la relación concreta con la ideología (nacionalista) que los formuló originariamente. La determinación de las reglas del juego político y los valores de la comunidad territorial por parte del estatuto, como ocurre en el caso de las constituciones, legitima la actuación partidista o parcial de quien vaya a gobernar. Los ciudadanos saben que el gobierno, como poder constituido, no pondrá en cuestión los fundamentos del sistema político, y se ceñirá a las atribuciones fijadas des-

de el principio. La aceptación por todos del orden político básico tiene también un significado relevante para la seguridad o estabilidad pues se sabe que la discusión política en el futuro no tendrá riesgos divisivos en la medida en que ya hay acuerdo (constitucional) en la comunidad sobre lo fundamental.

En este orden de cosas es lógico que los estatutos de autonomía exijan en la iniciativa de la reforma, en concreto al aprobar el proyecto de reforma que después va a las Cortes precisamente una mayoría cualificada (absoluta en el caso vasco; 2/3 en el caso de Cataluña). Como ocurre siempre con la previsión de los quóruns, no se trata de dificultar la reforma, poniendo trabas a su realización, sino de promover la consecución de acuerdos congruentes con la idea constitucional del estatuto, según la cual éste es una norma de consenso. Precisamente una de las objeciones más graves que cabe hacer a la propuesta del *lehendakari* sobre la reforma estatutaria se mueve en este ámbito, pues el texto presentado en el Parlamento Vasco no es fruto de un acuerdo interpartidista, sino un documento exclusivamente nacionalista.

En términos políticos la consecución de un respaldo nacional, esto es general, a la reforma del Estatuto ha de implicar, de parte del nacionalismo, la renuncia a la asunción en la misma de posiciones incompatibles con los principios o las decisiones competenciales constitucionales a cambio de conseguir una actitud más autonomista de los no nacionalistas, pero necesariamente respetuosa del marco establecido en la Norma Fundamental, del que es pieza insustituible el sistema autonómico.

2. La intervención de las Cortes, en la reforma, al igual que ocurre en la aprobación del Estatuto, es congruente con el carácter constitucional *ad extra* o para el Estado que tiene dicha Norma. No hay otra explicación que la relevancia del estatuto para el Estado para la exigencia de que la modificación estatutaria sea pactada y que formalmente sea aprobada mediante ley orgánica, una norma de carácter estatal indudable. La reforma estatutaria conserva así la condición dual del estatuto, pues en el procedimiento de su verificación interviene la Comunidad autónoma, a quien le corresponde la primera y la última palabra sobre la modificación, ya que son su Parlamento y cuerpo electoral quienes ejercen, respectivamente, la iniciativa y aprueban o rechazan en conjunto el procedimiento, pero también el Estado, pues el proyecto de cambio estatutario debe ser aprobado con una tramitación especial, como ley orgánica, en las Cortes Generales.

A mi juicio el respeto en la reforma del estatuto de su condición constitucional para la Comunidad Autónoma determina una cierta limitación en la intervención de las Cortes, sobre cuya suerte finalmente corresponde pronunciarse, en última instancia, al cuerpo electoral del territorio concernido. Por ello considero que el propósito de la intervención de las Cortes en la tramitación de la reforma estatutaria debe orientarse primordialmente a asegurar su constitucionalidad, esto es su encaje, en la Norma Fundamental o su atenuamiento a ella. Se trata entonces de evitar su rebasamiento, de manera que, en este caso, la Constitución opera como un límite que se respeta cuando el estatuto no la contradice; al tiempo que se verifica la adecuación constitucional del nuevo conte-

nido estatutario. Si se acepta este planteamiento, es bien difícil dar a la intervención de las Cortes en la reforma un significado que supusiera el aval político, en términos ideológicos, de la modificación estatutaria propuesta, sino más modestamente la conformidad institucional parlamentaria a la misma. Si antes hemos exigido en la actuación de las fuerzas proponentes de la iniciativa de la reforma una inspiración no partidista, así por ejemplo no nacionalista, tampoco una rectificación devaluadora o reductora de la autonomía, a su vez insoponible para las fuerzas nacionalistas, sino una posición institucional o nacional en el sentido de no partidista, no podemos atribuir a las Cortes una actitud que vaya más allá de salvar ese control político de la constitucionalidad de la reforma, que ciertamente no impediría la revisión estrictamente jurídica que eventual, aunque improbable en tal caso, pudiese correr a cargo, después de la verificación del cambio estatutario, del Tribunal Constitucional.

Lo dicho ha de aplicarse pertinentemente al trámite de votación de totalidad de la propuesta de modificación con el que comienza la andadura de la reforma estatutaria en las Cortes. Por ello, si la propuesta de modificación estatutaria no incurre en inconstitucionalidad flagrante y, sobre todo, si consta la disposición de la representación autonómica a admitir modificaciones que eliminen la inconstitucionalidad o permitan considerar las razones de política constitucional que el legislador estatal debe tener en cuenta en su intervención en la reforma estatutaria, no se ve el motivo para frustrar el paso a la modificación del Estatuto.

Con todo, evidentemente, en tercer lugar, el desarrollo de la función simbólica o aseguradora de la constitucionalidad del Estatuto no puede impedir a las Cortes introducir a su vez modificaciones (enmiendas en un sentido técnico, esto es, alteraciones respetuosas con la orientación básica del texto normativo) en el proyecto de reforma.

3. El tercer momento en la tramitación de la reforma estatutaria se refiere al sometimiento del proyecto al cuerpo electoral o *referéndum de aprobación*. Efectivamente si la reforma sale adelante en las Cortes Generales, aprobándose como proyecto de Ley Orgánica, el texto habría de ser sometido a referéndum. Nótese que en este caso de reforma estatutaria, correspondiente a una Comunidad Autónoma, que accedió por la vía prevista en el art.151 de la Constitución, la intervención del cuerpo electoral ratifica el proyecto de Ley Orgánica aprobado por las Cortes y no precede –como ocurría en la aprobación del Estatuto– a la decisión de las Cortes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Es importante resaltar que la intervención del cuerpo electoral culminando el procedimiento, no sólo tiene el sentido de sancionarlo, actuación que agotaría entonces su significado sobre todo en el plano simbólico. El referéndum además opera como garantía del respeto autonómico que la intervención de las Cortes ha de observar. De modo que si se ha producido una ultraactividad de las Cortes Generales, recortando el proyecto de reforma estatutaria o introduciendo en él contenidos exorbitantes, esto es no respetuosos con la función de control político de la constitucionalidad o consistente en enmiendas técnicas que antes hemos reputado como el alcance lícito de la actuación de las Cortes Generales en el iter parlamentario de la reforma, podría producirse una negativa del cuerpo electoral al proyecto de reforma estatutario que se somete a su consideración, como instancia, en este sentido en cuanto a intervención decisiva sobre la suerte de la reforma, soberana.

Si no procediese la convocatoria del referéndum en cuanto culminación de la reforma estatutaria, bien por rechazo del proyecto en la votación primera de totalidad, por no alcanzarse la mayoría cualificada en la votación definitiva sobre el texto propuesto o no superarse las otras votaciones previstas en el *iter* parlamentario, o bien porque fuese retirada la iniciativa por los Parlamentos Autonómicos como consecuencia del sentido de las modificaciones introducidas en la tramitación en el Congreso o el Senado, la consulta electoral sobre la propuesta no podría tener lugar, pues la convocatoria de un referéndum sólo puede suceder, constitucionalmente hablando, a iniciativa del Gobierno central o con su autorización (art. 149 CE, para el supuesto de cualquier consulta popular) art. 92 (referéndum consultivo sobre decisiones políticas de especial trascendencia) art. 46.2 actual Estatuto de Gernika y Art. 6. Ley Orgánica 2/1980 sobre Regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Si a pesar de esta manifiesta incompetencia para la convocatoria del referéndum se produjese la misma, no tendría que extrañar su impugnación ante el Tribunal Constitucional, lo que acarrearía la suspensión de la consulta, si el Gobierno central decidiese solicitarla (art. 161.2C.E. y art. 30 LOTC). No cabe pensar en la celebración efectiva de una consulta electoral suspendida por el Tribunal Constitucional, como tampoco es posible atribuir legitimidad alguna a una decisión adoptada en tales circunstancias.

IV. EL CONTENIDO DE LA REFORMA. A. *La asunción de funciones constituyentes como objeto prohibido de la reforma estatutaria*. B. *El contenido obligado de la reforma*: 1. La mejora de la institucionalización del autogobierno. 2. La adopción de medidas de integración. 3. Las modificaciones competenciales: el respeto del sistema básico constitucional de distribución de poderes

Tampoco el contenido material del estatuto puede determinarse sin tener en cuenta la pauta constitucional. Así la significación constitucional objetiva o estatal de aquel le impone límites, mientras que su dimensión constitucional territorial le obliga a incorporar ciertos contenidos. Efectivamente hay cosas que el estatuto no puede hacer, como es, en primer lugar, asumir funciones constituyentes.

Ciertamente, como sabemos, la peculiaridad «constitucional» del estatuto no puede hacer olvidar que el mismo no trae causa de un poder constituyente propio, como facultad de una nación de disponer de sí misma, decidiendo su forma política de modo libre, que, en nuestro caso, en cuanto manifestación eminente de soberanía, sólo le corresponde al pueblo español. El estatuto no remite a un poder incondicionado, soberano propio, sino a la Constitución como norma que lo instituye y limita. El estatuto no es la Constitución, aunque obviamente forma parte del orden constitucional, que aquella ha fundado y que preside.

La ignorancia de este presupuesto de modo patente, si se me permite la expresión, de una manera tan burda es el motivo de inconstitucionalidad pri-

mero del así llamado Plan Ibarretxe. Es claro que la Comunidad Autónoma Vasca asume decisiones que no le competen o que sólo le corresponde tomar al poder constituyente español, usurpando por tanto su posición. Ocurre entonces que la propuesta que se formula es claramente anticonstitucional no ya porque se reclaman en concreto atribuciones o competencias que no caben en la Constitución actual, sino, porque en un plano más profundo, se asume el ejercicio de un poder constituyente que en puridad no se posee. La Comunidad Autónoma es un poder constituido que no dispone ilimitadamente de sus competencias y ha de moverse necesariamente en el plano constitucional. Está sometida al marco constitucional y no sobre él. Quien dispone de la Constitución es el poder constituyente o quien revolucionariamente lo suplanta; pero no una Comunidad Autónoma que está bajo la Norma Fundamental, pues, como acabamos de decir, es un simple poder constituido.

De manera que no cabe *una actuación constituyente plena* del estatuto, lo que, aunque de momento no lleve a un ejercicio secesionista, se realiza mediante la configuración institucional del País Vasco, sin la asunción de límite constitucional presente o de futuro por el proyecto de Ibarretxe. Pero la actuación constituyente del estatuto vasco se verifica sobre todo a través de *la disposición por su parte del marco constitucional, ocupando la posición del poder constituyente español*. La disposición del marco constitucional se lleva a cabo cuando se excluye su vigencia, procediendo a una especie de derogación espacial de la Norma Suprema en el ámbito territorial vasco, o cuando se imponen a la Constitución contenidos que esta no tiene, estemos hablando en el plano institucional o en el de la delimitación competencial, añadiendo respectivamente, por ejemplo instancias de mediación entre el Estado o la Comunidad Autónoma, o, principalmente, modificando la distribución de competencias entre el Estado central y Euskadi.

Ocurre en efecto que diversos preceptos del Plan derogan la vigencia de la Constitución en el País Vasco, se trate de las cláusulas de contemplan la coacción federal, la prohibición de federaciones entre comunidades autónomas, o que permiten al estado central suspender las decisiones de los órganos de una Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional.

Por otro lado, en la Propuesta de reforma estatutaria de Ibarretxe *se le imponen* a la Constitución *contenidos*, llamémosles, *institucionales*, que ésta no tiene. Ello ocurre en el caso de la Comisión Mixta Estado – País Vasco (art. 15 PEPCE), y, sobre todo, en el caso del Tribunal de Conflictos (art. 16 PEPCE), compuesto por miembros del Tribunal Constitucional y otros juristas propuestos por la Comunidad Autónoma para entender de procedimientos que afectasen al País Vasco.

Además en el terreno *competencial* se toman decisiones que suponen el ejercicio por parte del estatuto de poderes constituyentes del Estado español, de manera que de forma un tanto portentosa, si se estuviese a lo dispuesto en el Plan, los poderes del Estado no resultan de la Constitución sino de lo establecido en la propuesta estatutaria, encontrándonos entonces con que el Estado no decide sobre sus atribuciones. De otra parte, las competencias exclusivas

del Estado en Euskadi atribuidas también en el Estatuto (art. 45.1 PEPCE) recuerdan más a las de una confederación, aunque teniendo en cuenta la pérdida de significación de la moneda y la defensa que se derivan de la integración en Europa, que al elenco material del art. 149 de nuestra Constitución.

En el caso catalán el rebasamiento constitucional quizás pueda intentarse de modo más sutil, pero igualmente impropio. Los estatutos determinan, o pueden determinar, las competencias del Estado, pero no las establecen. La decisión sobre las competencias del Estado corresponde a la Constitución, o, dicho de otro modo, éstas se estipulan constitucionalmente, aunque se concretan, indirectamente, después en los Estatutos. Así las determinaciones estatutarias sobre las competencias correspondientes deben ser adoptadas siempre de acuerdo con las decisiones constitucionales.

La actuación exorbitante del legislador autonómico puede manifestarse, como lo muestra principal, pero no exclusivamente, el proyecto Ibarretxe, en relación *con la regulación de los derechos* que pretenden las reformas estatutarias. Ciertamente los derechos fundamentales, entendiéndolos por tales aquellas facultades directamente relacionadas con la dignidad y el desarrollo de la persona y sin las que el sistema democrático no puede funcionar<sup>2</sup>, son derechos constitucionales, necesariamente compartidos por los ciudadanos del Estado con independencia del lugar en el que vivan. Pero ello no quiere decir que en relación con estos derechos no puedan existir regulaciones del legislador estatutario e incluso del legislador autonómico, teniendo en cuenta que el legislador estatutario los podrá precisar y que al legislador autonómico no le corresponde la definición de los mismos. Evidentemente a los poderes públicos autonómicos les cumplirá adoptar políticas de realización de los derechos, especialmente en relación con aquellos ámbitos materiales en los que tengan competencias. Esta actuación, ya no de protección sino de promoción de los derechos, será especialmente pertinente en el caso de los derechos de prestación, sobre cuya fundamentalidad, bien entendida, en un Estado social y democrático de derecho a mi juicio no cabe dudar<sup>3</sup>.

En efecto, si los *derechos*, integran, junto a determinadas decisiones sobre los principios institucionales o valorativos y a las cláusulas directivas, la parte llamada dogmática de los documentos constitucionales, la propuesta de modificación estatutaria que comentamos, presenta un campo no despreciable para el equívoco y aun el franco desacuerdo. En los Estados federales los derechos fundamentales suponen el mínimo de unidad que los ciudadanos, cualquiera que sea su ubicación territorial, comparten. Son así un elemento de cohesión política y de integración jurídica, pues su guarda habilita la intervención normativa o jurisdiccional de la federación, operando como elemento centrípeto del sistema. La competencia de los Estados en relación con los mismos tiene

---

<sup>2</sup> J.J. SOLOZÁBAL, «Una revisión de la Teoría de los Derechos Fundamentales» *Revista Jurídica. Universidad Autónoma de Madrid*, nº 4, Madrid, 2001, pp. 104 y 105.

<sup>3</sup> Véase mi «El Estado social como Estado autonómico» en *Nación y Constitución*, Madrid, 2004, pp. 158 y ss.

un significado especificador, pero no ampliatorio. De manera que no hay «nuevos derechos» fundamentales estatales, o autonómicos en el caso español, pues la fundamentalidad de los derechos, en razón de su importancia material y de las ventajas que para su protección derivan de su reconocimiento con el rango supremo normativo, exige constancia constitucional.

La diferencia entre Constitución y estatutos, que como acabamos de ver, impide el ensanchamiento del acervo de los derechos fundamentales por la vía estatutaria, puede actuar, no obstante, a favor de la norma estatutaria en algún supuesto. En efecto pienso que la Constitución no es lugar adecuado para la verificación de precisiones identitarias o consideraciones simbólicas que en razón de su importancia para la definición de la correspondiente Comunidad Autónoma deben encontrar acomodo en su respectivo estatuto de autonomía, mientras que su fijación constitucional podría suponer riesgos para el principio de igualdad y generar, de este modo, agravios comparativos que se deben evitar. Creo por tanto que la Constitución no debe proceder a la enumeración de las Comunidades Autónomas que son nacionalidad o las que puedan ser regiones. Dejemos, entonces, este tipo de cláusulas calificatorias para los estatutos de autonomía. Estas cláusulas al definir el orden estatutario, explicitar sus supuestos o significado político, lo que hacen es juridificar el régimen autonómico (entendiendo por tal el entramado institucional conforme a ciertos valores u orientaciones de la comunidad), contribuyendo a su legitimación pues actúan como elemento de integración ya que incluyen en muchos casos referencias simbólicas, en su origen, de claro significado identitario o nacionalista<sup>4</sup>.

Según lo dicho, ¿Cuál puede ser el contenido de la reforma estatutaria, aquello que esta necesariamente ha de incluir? Más allá del señalamiento concreto de aquellas cuestiones a las que han de afectar necesariamente los cambios propuestos, dependientes del juego en cada caso del principio dispositivo, es conveniente indicar el sentido general de los mismos, si se quiere decir así, su filosofía. Lo que ha de intentar la reforma estatutaria es, además de mejorar el funcionamiento de las instituciones políticas privativas, incrementar la integración. Sin duda el autogobierno es función de la autonomía, o capacidad de decidir sin injerencias sobre los asuntos propios, pero también de la participación, o capacidad de influir en los ámbitos en que se adopten decisiones que nos afectan; por eso, precisamente como manifestación de poder, que se añade a la reclamación de la exclusividad competencial, sobre la que ya no cabe ir muy lejos, parece llegada en el Estado autonómico la hora de la participación.

A mi juicio, a la vista de todo lo anterior, las reformas estatutarias deben de fundamentarse en tres actuaciones: mejora de la institucionalización del autogobierno, adopción de medidas de participación, institucionales o no, y coordinación y clarificación competenciales. Por lo que se refiere a *la mejora de la institucionalización del autogobierno*, la reforma estatutaria debe caminar segu-

---

<sup>4</sup> Véase mi trabajo *Las bases constitucionales del Estado Autonómico*, Madrid, 1998, p. 147 y 148.

ramente orientada a una incorporación del contenido esencial o determinaciones fundamentales de la forma de gobierno, que con dudosa escrupulosidad constitucional en relación con la reserva al respecto establecida en la Norma Fundamental, han quedado relegadas a leyes autonómicas o a los reglamentos parlamentarios correspondientes. Aunque el riesgo de la rigidez es grande cuando se trata de la regulación del sistema parlamentario, y por ello se ha de ser cauto en las propuestas en este dominio, lo cierto es que los regímenes parlamentarios autonómicos se han edificado con demasiada frecuencia sobre la improvisación y el mimetismo. Como ha recordado el Tribunal Constitucional los sistemas parlamentarios autonómicos son sistemas separados del nacional, de modo que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas no deben adecuar necesariamente su estructura, organización o funcionamiento a las correspondientes del las Cortes generales, ni aplicarse a estas instituciones autonómicas de modo directo o supletorio la regulación constitucional sobre la organización y funcionamiento del Parlamento Nacional.

En este orden de cosas pueden incluirse también algunas decisiones sobre el sistema electoral de la Comunidad Autónoma o la designación de los senadores autonómicos, así como de otros cargos no previstos en los estatutos y establecidos en virtud de decisión posterior (me refiero a los defensores del pueblo autonómicos, o a los Consejos consultivos). Algunas otras decisiones importantes pueden incorporarse al texto estatutario, por ejemplo en relación con la designación de la mayoría parlamentaria necesaria para nombrar a determinados cargos de la vida pública de la Comunidad, así Director General de la Televisión o empresas altamente participadas, etc. En un terreno próximo a este cabría pensar en una clarificación del sistema de normas de la Comunidad, pudiendo incorporar alguna fuente como el decreto-ley y evitar algunas rigideces constitucionales sobre la delegación legislativa.

Como ya hemos señalado la reforma de nuestro orden territorial debe reorientarse sobre *la integración*, que se logra, según nos consta, a través de la participación. El impulso fundamental se dará sin lugar a dudas con la reforma constitucional del Senado. Pero esa reforma no será más que la punta de lanza de una nueva comprensión del Estado autonómico. En los estatutos cabe adoptar medidas, más o menos concretas, institucionales o de carácter principal, que faciliten esa integración bien en el plano estrictamente español, estableciendo el procedimiento para designar de acuerdo con la regulación general a los enviados autonómicos, o en el ámbito de la Unión Europea, de modo que se prepare la incorporación de representantes autonómicos en la negociación en las instancias comunitarias. Es necesario hacer constar que la participación de las Comunidades Autónomas en la composición de los diferentes órganos y organismos del Estado debe hacerse sobre la idea de las Comunidades como integrantes del mismo, de manera que dicha participación suministra una oportunidad no tanto de hacer presentes en la organización política mayor los intereses de las partes, como de conformar la voluntad general total desde sus integrantes. Así pues, esta intervención no puede poner en cuestión la condición de las instituciones en que se verifica la integración como propias del

Estado y no de las comunidades que lo forman, de manera que la lealtad constitucional de quienes componen dichas entidades les obliga antes con el conjunto que con sus comunidades territoriales de origen. La integración debe producirse asimismo en el espacio interno autonómico adoptándose criterios, de acuerdo con las bases de régimen local del Estado, de colaboración con las instituciones municipales y provinciales, respetando la autonomía local, que, como es sabido, se encuentra garantizada constitucionalmente.

*El contenido competencial* de las reformas estatutarias merece de algún comentario, aunque se lleve a cabo en un nivel muy general y elemental, pues en virtud del juego del principio dispositivo el alcance de cada reforma dependerá de las precisiones al respecto en cada caso. Pero sí que puede partirse de alguna posición indiscutible. En primer lugar, la determinación del caudal competencial es una materia importante sobre la que el constituyente ha querido que sea el estatuto el que decida, frente a lo que es común en las constituciones federales en las que las competencias estatales son residuales<sup>5</sup>. En el caso español el acervo competencial lo establece el estatuto, ciertamente en el marco constitucional, y respetando la reserva al respecto de la Constitución. Se trata por tanto de una materia estatutaria con las consecuencias legitimatorias que ello conlleva para el propio estatuto, pues la norma que fija las atribuciones de la Comunidad es, lo repetimos, el estatuto y no la Constitución.

Las cláusulas competenciales de los estatutos, por lo general, son claramente mejorables, y aquí tenemos un objetivo al que pueden dirigirse los esfuerzos de las reformas estatutarias. Desde este punto de vista no se utilizó bien la habilitación que el estatuto tenía para establecer las atribuciones de las Comunidades Autónomas, pues en múltiples ocasiones los estatutos no concretan ni especifican los títulos constitucionales, cuya formulación general dejaba mucho espacio para esa actividad de desglose, delimitación y detalle, limitándose a repetir las cláusulas competenciales constitucionales en cuanto abren posibilidades de intervención propia. No se trata de que los estatutos asuman como función suya específica la interpretación de los títulos competenciales constitucionales, sino de que los cumplimenten, estableciendo las posibilidades de actuación de la Comunidad Autónoma, en el nivel legislativo, ejecutivo o de gestión, lo que evidentemente no se puede llevar a cabo sin una comprensión de la habilitación constitucional, actividad interpretativa que es entonces la base pero no el objeto de la propia normación. Hoy, en el momento de la reforma estatutaria, y en muy buena medida gracias a la labor doctrinal del Tribunal Constitucional, la labor de desglose y clarificación de cada competencia que le corresponda a la Comunidad, en los aspectos normativos o ejecutivos, aparece mucho más factible que en el momento fundacional de la autonomía cuando se aprobaron los estatutos.

---

<sup>5</sup> Véase con más detalle JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL, «El Estado autonómico en perspectiva», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 124, abril-junio, 2004, p. 11.

Ahora bien la reforma estatutaria no puede aspirar a la precisión absoluta, que es un objetivo vedado por el propio carácter constitucional de las normas estatutarias y que por tanto es inalcanzable para la «norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma. Evidentemente no estamos hablando de una norma reglamentaria que aspira a utilizar a la administración para la consecución de políticas gubernamentales precisas, sino de una norma principal que incorpora orientaciones compartidas, con una voluntad de duración indefinida y capaz de concreciones que posibiliten políticas diferentes.

En cualquier caso la asunción de nuevas competencias en el estatuto debe hacerse respetando el sistema competencial constitucional, especialmente sus elementos principales. Se trata por tanto de un límite que trasciende al necesario respeto del tenor literal de las cláusulas competenciales contenidas en la Norma Fundamental, después de todo el objeto inmediato y obvio de la cumplimentación estatutaria, y alcanza a las categorías esenciales del reparto constitucional de atribuciones. Me detendré, aunque sólo sea brevemente, en tres de ellas. Haré algunas rápidas consideraciones, primero, sobre el concepto de legislación básica y, en segundo término, me ocuparé con concisión sobre algunos problemas acerca de las leyes del 150. CE, especialmente el apartado segundo que se refiere a la delegación y transferencia mediante leyes orgánicas de competencias estatales. Por último haré un apunte, sobre las cláusulas atributivas de competencias al Estado de tipo general o transversal.

En relación con la categoría de la ley básica tengo que advertir que prescindiré de la consideración de varias cuestiones relacionadas con ella<sup>6</sup>. Así no insistiré en su imprescindibilidad, puesto que es una institución constitucional, ni en la explicación de su acepción material y no formal, ni en el tipo de normas a través de las cuales puede llevarse a cabo su cumplimentación, su condición principal o no. Tampoco diré nada sobre la determinabilidad de su núcleo jurídico y el necesario espacio político para su utilización por el legislador estatal<sup>7</sup>. En este lugar sólo me gustaría señalar algo sobre su posible definición por el legislador estatutario, haciéndola al respecto, objeto de la reforma de ese tipo, y aun por el legislador simplemente autonómico.

Respecto de la contribución del legislador estatutario en la determinación de lo básico, hay que reiterar que la competencia para el establecimiento del régimen básico sobre una materia compartida corresponde constitucionalmente al Estado. El estatuto de autonomía puede sólo indirectamente contribuir a la fijación de lo básico especificando el tipo de intervenciones sobre las diferentes submaterias incluidas en un título competencial de la Comunidad Autónoma en un ámbito determinado. Con todo al respecto es imprescindible tener en cuenta dos cosas: en primer lugar, que esas cláusulas especificando el alcance y los instrumentos de la intervención, no pueden presentarse como

---

<sup>6</sup> Cuestión explorada con cierto detalle en «Los límites materiales de la Reforma estatutaria» en *Cuadernos de Alzate*, nº 30.

<sup>7</sup> J. JIMÉNEZ CAMPO, «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 27, 1989, p. 67.

una verdadera interpretación constitucional. La dimensión constitucional del estatuto de autonomía en la que con toda razón se insiste por algunos autores, no ha de hacer olvidar la diferencia entre la Norma Fundamental y el estatuto como integrantes del parámetro de constitucionalidad, y en ningún caso un estatuto interpreta la Constitución, esto es, fija el significado auténtico de sus cláusulas, labor que esta vedada a quien no sea el constituyente o el Tribunal Constitucional «intérprete máximo de la Constitución», según su Ley Orgánica. En segundo lugar, hay que hacer notar que ese desarrollo de la competencia llevada a cabo por el Estatuto principalmente a través del desglose de materias no puede impedir la penetración de las mismas por la ley de bases, dado el carácter principal, y en ese sentido omnicomprendivo de las mismas.

Parecidas observaciones pueden hacerse cuando se considera la actuación sobre lo básico del legislador autonómico. De acuerdo con las posibilidades estatutarias las Comunidades Autónomas deciden las intervenciones, legislativas y de ejecución, a través de las cuales se desarrolla lo básico, pero no definen lo básico. Lo básico no es lo que queda tras desarrollar una materia, es justamente lo que antecede al desarrollo por parte de la Comunidad. Es evidente que el espacio para el desarrollo, depende de la extensión de lo básico, pero la definición de lo básico no corresponde a la Comunidad autónoma por la vía de establecer el alcance del desarrollo. La única intervención de la Comunidad Autónoma, como tal, en el establecimiento de lo básico ha de producirse a través de la intervención de aquella en el proceso legislativo en el Senado. Volvemos entonces a encontrarnos con la idea de la integración *versus* exclusión. El incremento de la autonomía llega no a través de la reclamación de nuevos espacios de actuación, sino de las oportunidades de participación en lo común.

*Las leyes del 150 CE* modulan el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se verifica en la Constitución y los estatutos de autonomía. Pero sin olvidar que, en concreto en el caso del apartado 2º, estamos ante competencias estatales cuya disposición corresponde decidir unilateralmente al Estado. La delegación y transferencia de materias de competencia estatal no deben de reflejarse ni, diría yo, siquiera invocarse en el estatuto de autonomía, pues se trata de cuestiones sobre las que corresponde en exclusiva pronunciarse al legislador estatal, aunque, en la línea de lo dicho antes, haya de tenerse en cuenta la posición de las Comunidades Autónomas, especialmente en el Senado, al aprobarse la correspondiente ley de transferencia o delegación.

En concreto no tendría sentido servirse de la técnica de las materias conexas, incluyendo en el estatuto cláusulas receptoras o anticipadoras de competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma por la vía que estamos considerando que no poseerían, de cara a su modificación, la condición de preceptos estatutarios<sup>8</sup>. Nos encontraríamos entonces o bien con un mandato al legisla-

---

<sup>8</sup> En el caso de la ley orgánica la problemática de las materias conexas se refiere a aquellas cuestiones relacionadas de modo directo e inevitable con el objeto de la reserva, incluidas en el texto normativo por razones de sistematicidad o seguridad jurídica, pero a las que no les alcanza la congelación de rango propia de la ley orgánica, quedando disponibles en el futuro para el legislador ordinario.

dor estatal de dudosa pertinencia constitucional, que tampoco podría salvar la «constitucionalidad» estatutaria; o bien ante una cláusula cuestionable desde el punto de vista de la seguridad jurídica, pues surgirían dudas sobre el verdadero rango de la regulación de estas materias, y del título estatutario o estatal de las competencias objeto de la delegación o transferencia<sup>9</sup>.

A mi juicio tampoco es mucho lo que los estatutos pueden hacer para oponerse a la *vis* expansiva de algunas competencias transversales y generales, que pretenden asegurar en cualquier caso títulos de intervención que protejan la igualdad de los derechos de los ciudadanos y la eficacia de una política económica común.

En efecto, las modificaciones estatutarias no pueden prescindir de la existencia en la Norma fundamental de cláusulas competenciales generales y transversales, cuya aplicación prudente y exclusivamente subsidiaria ha sido encarecida por la doctrina del Tribunal Constitucional. No cabe que los estatutos de autonomía ignoren tales títulos, atendiendo exclusivamente a la descomposición de las competencias que los integran (me refiero a las atribuciones estatales para establecer las bases en materia económica o determinar las condiciones de igualdad de disfrute de los derechos constitucionales) como tampoco pueden ignorar las habilitaciones competenciales que se derivan de reservas a favor del Estado, como ocurre con las disposiciones no específicamente competenciales, que tienen que ver sobre todo con la regulación y, especialmente, el desarrollo de los derechos fundamentales, que se atribuyen en exclusiva al legislador estatal, al exigirse para su cumplimentación una ley orgánica.

---

<sup>9</sup> El sentido de nuestras observaciones no es oponernos a la utilización del artículo 150.2 para acrecentar las competencias de las Comunidades Autónomas, especialmente teniendo en cuenta las posibilidades de ejercicio coordinado y, en su caso, de control, que ofrecen las figuras de la transferencia y delegación a que se refiere este precepto. Este instrumento podría utilizarse en el caso de competencias sobre inmigración o la gestión de determinados servicios públicos cuya titularidad corresponde al Estado y al que no conviene seguramente privar de cauces de intervención generales, habida cuenta de la eventualidad de crisis o la necesaria garantía de determinados estándares comunes en la verificación de prestaciones en todo el territorio nacional.

