

EN DEFENSA DELS ESTATUTS D'AUTONOMIA COM A NORMES JURÍDIQUES DELIMITADORES DE COMPETÈNCIES. CONTRIBUCIÓ A UNA POLÈMICA JURIDICOCONSTITUCIONAL

Carles Viver Pi-Sunyer

SUMARI: 1. Plantejament de la qüestió. – 2. Objectius polítics de la reforma estatutària i tècniques jurídiques utilitzades per assolir-los. – 3. “El sistema de distribució de competències ja està constitucionalment tancat. Qualsevol modificació suposa una reforma constitucional”. – 4. “El sistema constitucional de distribució de competències no admet precisions ni definicions estatutàries. Els estatuts no poden actuar com Loapas invertides ni poden existir disset concrecions diferents de les competències estatals”. – 5. “Els estatuts no poden imposar a l'Estat el contingut que han de tenir les bases ni aquestes poden deixar de ser ‘comuns denominadors normatius’ aplicables per igual en tot el territori estatal”. – 6. “La reforma estatutària no respecta la doctrina del Tribunal Constitucional” – 7. “La reforma estatutària introdueix mutacions constitucionals i permet que majories parlamentàries menys qualificades que les necessàries per reformar el text constitucional puguin alterar el que estableix la Constitució”. – 8. “El detall en la delimitació de les competències: reglamentisme, petrificació, intervencionisme i limitacions a la llibertat de configuració dels òrgans de govern autonòmics”. – 9. Epíleg. La dimensió política de les propostes de delimitació competencial. – *Resumen-Abstract.*

1. Plantejament de la qüestió

Els projectes de reforma dels estatuts d'autonomia que s'han començat a fer públics han suscitat entre la doctrina nombrosos interrogants i polèmiques, tant des del punt de vista de la constitucionalitat de les propostes que s'hi contenen com de la correcció de la tècnica legislativa utilitzada i, sobretot, de la seva oportunitat i conveniència polítiques. No podia ser d'una altra manera si es té en compte l'ambició

d'algunes de les propostes i l'extensió i la profunditat de les reformes que es promouen, que en alguns casos afecten tots els títols dels estatuts objecte de reforma i fins i tot proposen afegir nous títols als ja existents.

És clar que en aquest treball, que té un espai limitat, no puc analitzar tots els dubtes i totes les objeccions que han plantejat aquestes propostes. He d'acotar l'objecte d'estudi i l'opció adoptada és la d'analitzar, des d'una perspectiva estrictament jurídica, les principals objeccions de constitucionalitat i de tècnica legislativa que s'han formulat al títol de la proposta de reforma de l'Estatut de Catalunya referit a les competències de la Generalitat. Més concretament, intentaré rebatre les observacions crítiques contingudes en els cinc principals i gairebé únics treballs que fins ara s'han publicat sobre aquesta qüestió.¹ Prestaré una atenció especial als informes dels professors Luis Ortega i Francisco Balaguer, encarregats i publicats pel Ministeri d'Administracions Públiques, sense oblidar els treballs dels professors Javier Tajadura, Tomás de la Quadra-Salcedo Janini i Rafael Jiménez Asensio, que també plantegen crítiques dignes de consideració.

2. Objectius polítics de la reforma estatutària i tècniques jurídiques utilitzades per assolir-los

Per centrar el tema objecte d'anàlisi convé recordar, de manera sintètica, que el punt de partida que impulsa políticament la reforma estatutària catalana en l'àmbit de la distribució de les competències és la percepció generalitzada i fortament arrelada a Catalunya que al llarg dels 25 anys de vigència de l'Estat de les autonomies s'ha estat fent de forma reiterada una interpretació restrictiva de l'abast de les competències autonòmiques.

1. Són els següents: Luis Ortega, *La redefinición por los estatutos de autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución*, Ministeri d'Administracions Públiques, Madrid, 2005; Francisco Balaguer Callejón, *La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña desde la perspectiva de la ordenación competencial. Un análisis de las líneas generales del título V de la propuesta de reforma*, Ministeri d'Administracions Públiques, Madrid, juny de 2005; Javier Tajadura Tejada, "La reforma del Estatuto de Cataluña: propuestas y límites", al llibre *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, "¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?" a la *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, 2004; Rafael Jiménez Asensio, "Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias", a la *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 70, 2004.

Segons aquesta apreciació, l'Estat hauria realitzat de la Constitució una de les interpretacions menys favorables per a l'autogovern de la comunitat autònoma (en endavant, CA) a base, sobretot, d'ampliar el contingut material de les competències exclusives estatals, d'estendre l'abast funcional i material de les competències bàsiques i d'eixamplar l'abast dels denominats títols transversals o horitzontals de l'Estat, especialment dels continguts en els articles 149.1.1 i 149.1.13 CE. Aquest últim, per exemple, ha permès que l'Estat pogués actuar en gairebé tots els àmbits materials que ha considerat oportú i, el que és més preocupant, ha permès que ho pogués fer sense que hi hagi en el nostre ordenament cap criteri objectiu capaç de limitar l'expansió constant d'aquest títol competencial. Com afirma el professor Manuel Carrasco, de la Universitat de Sevilla, en una recent i excel·lent monografia sobre aquesta competència estatal, "a partir [de este título] el Estado puede llevar a cabo potencialmente cualquier tipo de actuación con vistas a la ordenación de las actividades económicas, incluyendo en ellas las que marcan el contenido propio de competencias de las comunidades autónomas que los estatutos les reconocen formalmente con carácter de exclusivas".²

Davant d'aquesta situació, i atès que la reforma constitucional en relació amb la distribució de competències no figurava ni figura en l'agenda política, quatre dels cinc partits amb representació en el Parlament de Catalunya van decidir iniciar el desembre del 2002 un procés de reforma de l'Estatut d'autonomia amb el doble objectiu d'ampliar i millorar la qualitat de les competències autonòmiques, garantint, en la limitada mesura en què ho poden fer les normes jurídiques, aquest nou contingut competencial enfront de futures interpretacions reduccionistes.

Per assolir a aquests objectius, la tècnica jurídica utilitzada en la proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya –que segons sembla pot servir de model a altres reformes– consisteix a delimitar amb precisió l'abast funcional i material de les competències atribuïdes a la Generalitat.

2. *El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas*, Tirant lo Blanch i Institut d'Estudis Autonòmics, València, 2005. En aquest llibre es fa un seguiment exhaustiu de l'aplicació de l'article 149.1.13 CE i de la jurisprudència constitucional relativa a aquest, i s'aporten dades difícilment controvertibles sobre l'extraordinària expansió d'aquest títol competencial de l'Estat i la inexistència de criteris clars per delimitar-ne l'abast.

Concretament, des de la perspectiva funcional es tracta de configurar les competències exclusives, com fa per exemple el Tractat pel qual s'estableix una Constitució per Europa respecte de les competències exclusives de la Unió, com a àmbits materials en els quals només la CA pot exercir la funció legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, amb l'única excepció del que preveu l'article 149.1.1 CE. Per la seva banda, les competències de desenvolupament legislatiu són àmbits en els quals la Generalitat exerceix la potestat legislativa, dintre dels principis, estàndards mínims o objectius establerts per les lleis estatals, i tota la potestat reglamentària i la funció executiva, excepte els supòsits expressament previstos en la Constitució o en el mateix Estatut d'autonomia, en els quals el desenvolupament legislatiu es pot referir no només a principis sinó també a regles concretes, fixades en disposicions de rang infralegal. Finalment, les competències executives incorporen la possibilitat que la Generalitat dicti reglaments *ad extra*, sense excloure la facultat de l'Estat per dictar també reglaments d'execució de les lleis estatals.

Des del punt de vista material, la proposta de reforma precisa amb detall alguna de les principals –o de les més conflictives– submatèries que integren els àmbits materials genèrics en els quals la Generalitat té competències i atribueix a cadascuna d'aquestes submatèries el règim funcional corresponent.

La premissa de la qual es parteix en la proposta de reforma catalana és que aquestes operacions es poden i s'han de fer respectant escrupolosament el que ha establert la Constitució. No obstant això, el compliment o no d'aquesta premissa per part del projecte de reforma és, precisament, el que alguns autors posen en dubte sobre la base dels arguments que passo a analitzar a continuació.

3. “El sistema de distribució de competències ja està constitucionalment tancat. Qualsevol modificació suposa una reforma constitucional”

Una de les primeres crítiques que es formulen a la pretensió dels estatuts d'ampliar les competències autonòmiques consisteix a afirmar que en l'ordenament jurídic vigent el sistema de distribució de competències ja està constitucionalment tancat, de manera que no queda marge per atribuir més competències a les CCAA; aquestes haurien

arribat ja al sostre competencial màxim. Per això mateix, qualsevol alteració o redefinició del sistema de distribució de competències equivaldria a una reforma encoberta de la Constitució.

No comparteixo ni els fonaments ni les conclusions d'aquesta tesi. És cert que, al llarg dels 25 anys de vigència de la Constitució, l'Estat, entès en sentit estricte, no ha assumit pràcticament cap competència mitjançant la clàusula residual de l'article 149.3 CE, de manera que les seves competències són, gairebé exclusivament, les que li atribueix l'article 149.1 CE. Per això és cert que qualsevol redistribució de les activitats públiques objecte de les competències autonòmiques, i indirectament de les estatals, incideix en l'abast que actualment tenen les competències de l'Estat ex article 149.1 CE: certament els estatuts no poden regular directament el contingut de les competències estatals; tan sols poden condicionar-ne l'aplicabilitat o l'eficàcia territorial en l'àmbit de la CA en precisar l'abast de les competències autonòmiques; però s'ha de reconèixer que, en precisar aquest abast, indirectament, contribueixen a delimitar el contingut de les competències estatals en el territori de la CA.

No obstant això, d'aquesta constatació, i del fet que les competències de l'Estat siguin les de l'article 149.1 CE, no s'infereix de forma automàtica cap vet constitucional a la possibilitat de realitzar, mitjançant una reforma estatutària, una redistribució competencial o, més concretament, una redefinició del contingut de les competències, i això és així pels motius que aniré exposant al llarg d'aquestes pàgines, però que de moment podríem resumir en un, suficientment conegut: la Constitució, també els articles referits al sistema de distribució de competències i més concretament l'article 149.1 CE, pot ser concretada o interpretada de formes molt diferents a com ha estat interpretada fins avui; la concreció actual és una de les constitucionalment possibles, però n'hi ha d'altres també perfectament constitucionals.

En definitiva, el fet que actualment les competències estiguin distribuïdes entre l'Estat i les CCAA i que les competències estatals de l'article 149.1 CE hagin anat adquirint un determinat contingut no significa, des de la perspectiva jurídica, que aquest contingut no es pugui modificar respectant estrictament allò que preveu la Constitució. I és que, en rigor, enfront de la tesi aquí analitzada, si aquesta reforma dels continguts de les competències estatals es duu a terme respectant els límits constitucionals als quals després faré referència, el que

en realitat es redefineix no és la Constitució, sinó la concreció o la interpretació de la Constitució realitzada pel legislador estatal ordinari. La proposta d'una nova definició del contingut de les competències autonòmiques i, indirectament, de les estatals, si es fa respectant els límits constitucionals, no suposa ni una redefinició de la Constitució ni una reforma encoberta d'aquesta, sinó una redefinició de la definició efectuada pel legislador estatal ordinari del que estableix de forma genèrica la Constitució.

El problema de la possibilitat o no de redistribuir o redefinir els continguts de les competències és, essencialment polític: depèn de la voluntat i de la força política que es tingui per modificar el sistema vigent. Des del punt de vista jurídic, el problema de la redefinició de les competències es concreta en la determinació dels límits constitucionals que s'han de respectar, en les tècniques o procediments que s'han d'aplicar i, molt especialment, en la determinació de si aquesta redefinició la poden fer els estatuts d'autonomia o aquesta funció està reservada a la decisió lliure i unilateral del legislador estatal ordinari.

En rigor, com comprovarem immediatament, aquesta última és la qüestió jurídica i política de fons que es dirimeix aquí. Amb totes les matisacions que convingui fer, el que finalment es discuteix és si la delimitació última de les competències correspon únicament al legislador estatal ordinari o en aquesta tasca pot intervenir també el legislador estatal estatutari: si els estatuts, en l'elaboració i l'aprovació dels quals participen les CCAA –sobretot les de l'article 151 CE– es poden interposar entre la Constitució i el legislador estatal ordinari.

4. “El sistema constitucional de distribució de competències no admet precisions ni definicions estatutàries. Els estatuts no poden actuar com Loapas invertides ni poden existir disset concrecions diferents de les competències estatals”

Sovint s'afirma que els estatuts no poden “delimitar” o “definir” l'abast material i funcional de les competències autonòmiques, ni encara menys el de les competències estatals: s'han de limitar a “atribuir” a les respectives CCAA unes competències el contingut i l'abast de les quals estaria perfectament delimitat en negatiu pel que estableix la

Constitució en preveure les competències estatals. Si no és així, els estatuts, en delimitar les competències en lloc d'atribuir-les sense més ni més, estarien realitzant una funció de Loapa invertida i amb això estarien ocupant el lloc del poder constituent en contra del que va establir la famosa STC 76/1983.

La millor defensa d'aquesta tesi la formula el professor Luis Ortega en l'important treball citat anteriorment, en el qual afirma que la Constitució, "obra directa del poder constituent", ja ha dut a terme el "repartiment competencial" i, molt especialment, ja ha atribuït a l'Estat les seves competències (en l'article 149 CE) i aquest no necessita els estatuts d'autonomia per poder-les exercir. Afirma que en el nostre ordenament jurídic hi ha una reserva de Constitució en aquesta matèria, en el sentit que els estatuts no poden regular ni modular l'abast de les competències estatals, ja que en cas contrari estarien fent de Loapas invertides, reformant de manera encoberta la Constitució³ i ocupant el lloc que correspon al poder constituent. La STC 76/1983 hauria declarat inconstitucionals definicions competencials semblants a les que es proposen en la reforma estatutària. Aquest autor acaba el seu raonament afirmant que l'esmentada Sentència "de una parte, recuerda que la función de los estatutos es fijar las competencias autonómicas, de otra, que esta función se realiza dentro del marco de la Constitución y, por último, que el Estatuto está jerárquicamente sometido a la Constitución. Tres afirmaciones que nos alejan de la interpretación de que el Estatuto es una norma apta para reinterpretar los conceptos constitucionales utilizados en el reparto competencial".

Malgrat la brillant exposició del professor Ortega i el caràcter incontrovertible d'algunes de les premisses de les quals parteix el seu raonament, segons el meu parer cap dels arguments aportats no resulten decisius a l'hora de fonamentar la pretesa inconstitucionalitat dels preceptes estatutaris que fixen l'abast funcional i material de les competències autonòmiques i, indirectament, el de les estatals. Començaré analitzant l'última part de la seva argumentació, ja que això em permetrà fixar alguna de les premisses del meu raonament.

3. La idea que les reformes estatutàries en curs, i especialment la catalana, comporten una reforma encoberta de la Constitució es reitera en els treballs de Francisco Balaguer i de Javier Tajadura ja citats.

D'entrada, atès que la utilització dels termes no és mai innocent, convé precisar que les propostes de reforma estatutària no pretenen "reinterpretar"⁴ els conceptes constitucionals utilitzats en el sistema de repartiment competencial, sinó concretar o completar el que la Constitució ha deixat obert quan estableix les regles i els principis que regeixen el sistema de repartiment competencial. No es tracta de modificar per mitjà dels estatuts el que la Constitució ja ha establert, sinó de concretar alguns dels molts aspectes d'aquest sistema que el text constitucional no ha tancat. Com ja he avançat, amb la reforma estatutària es tracta de "reinterpretar" la interpretació donada pel legislador estatal ordinari, no de reinterpretar la Constitució. Per això, constitueix una petició de principi afirmar que els preceptes que concreten l'abast de les competències autonòmiques contenen "redefinicions" o "reinterpretacions" dels conceptes constitucionals utilitzats per establir el sistema de distribució de competències o afirmar que pel sol fet de realitzar aquesta concreció ja introdueixen una reforma encoberta de la Constitució: això només seria així si aquesta concreció contradigués el contingut constitucional, però això és precisament el que estem discutint.

En segon lloc, també parteix d'una petició de principi el nexa que s'estableix entre les premisses del raonament (l'afirmació que els estatuts han d'atribuir les competències autonòmiques "dintre del marc establert per la Constitució" a la qual estan "jeràrquicament sotmesos") i la conclusió a què s'arriba conforme a la qual aquest tipus de disposició no és una "norma apta" per "reinterpretar" els conceptes constitucionals. Aquest raonament només respecta les regles de la lògica si el terme "reinterpretar" s'entén com a sinònim de modificació o vulneració de la Constitució, però, com he assenyalat, això és precisament el que es tracta de provar. Com ja he dit, les reformes estatutàries pretenen fer-se dintre del marc de la Constitució i assumint sense cap reserva l'obvietat que els estatuts hi estan subordinats, però d'aquestes premisses no es pot deduir sense més raonaments que aquestes normes no puguin contribuir a concretar l'abast funcional i material de les competències. En realitat l'argumentació que critico conté una argumentació circular o tautològica: les reformes estarien fora del marc constitucional i no respectarien la jerarquia constitucional per-

què reinterpretarien la Constitució, i la reinterpretarien perquè estarien fora del marc constitucional i no respectarien la jerarquia normativa. Cal analitzar, doncs, els arguments de fons que serveixen de base a aquest tipus de raonament per concloure o no en la inconstitucionalitat de les propostes de reforma estatutària que pretenen concretar l'abast funcional i material de les competències autonòmiques i, indirectament, el de les estatals.

Puc avançar que, al meu entendre, cap dels arguments que s'adueixen no resulta convincent o, dit d'una altra manera, es poden adduir contraarguments millor fundats jurídicament.

D'entrada, és clar que en el nostre ordenament la Constitució no duu a terme de forma completa "el repartiment de competències", ja que malgrat contenir les competències estatals i els principis fonamentals d'aquest repartiment, aquest es produeix pel joc conjunt de la Constitució i els 17 estatuts d'autonomia. No cal insistir en aquest fet obvi, que constitueix un dels elements diferencials del sistema establert en la Constitució de 1978 respecte del que succeeix a la pràctica totalitat dels estats políticament descentralitzats.

Quant a les afirmacions que les competències de l'Estat estan ja establertes a la Constitució i aquest no ha necessitat ni necessita els estatuts d'autonomia per poder-les exercir, cal advertir que la primera d'aquestes assercions no és totalment certa, i la segona pretén provar més del que pot provar. Començant per això últim tan sols és necessari recordar que, com és obvi, del fet cert i incontrovertit que l'Estat no ha necessitat ni necessita els estatuts per poder exercir les seves competències no se segueix com a conseqüència lògica necessària que els estatuts no puguin concretar els aspectes que la Constitució hagi pogut deixar oberts. Es poden discutir els avantatges i els inconvenients que, abans de la concreció de les competències efectuada pels legisladors ordinaris en exercir les seves competències, s'interposi una norma estatutària per limitar l'àmbit en el qual aquests legisladors poden actuar, però del fet que l'Estat pugui exercir les seves competències sense interposició estatutària no s'infereix sense més argumentació que aquesta interposició sigui constitucionalment reprovable.

Més enllà d'afirmacions categòriques, el problema segueix plantejat i, per tant, s'ha d'analitzar si és cert que en el nostre ordenament

la Constitució, en atribuir a l'Estat les seves competències, les ha delimitat de forma completa i acabada i, si no ho ha fet, si els estatuts poden o no completar aquesta tasca constitucional inacabada precisant l'abast de les competències autonòmiques i, indirectament, el de les competències estatals.

Plantejada així la qüestió cal reconèixer que la Constitució conté regles i principis que permeten fixar l'abast i el contingut de les competències que atribueix a l'Estat, i aquest contingut constitucional dels conceptes competencials no pot ser alterat pels estatuts d'autonomia en precisar l'abast i el contingut de les competències autonòmiques; delimitar o concretar l'abast d'aquestes competències i indirectament el de les estatals en el territori de la CA no equival a dissenyar-los lliurement. Els estatuts no poden contradir el que ha establert la Constitució. Malgrat això, també cal reconèixer que, en molts i rellevants casos, aspectes fonamentals del contingut funcional i material de les competències admeten diverses interpretacions, ja que el text constitucional no els ha tancat.

Així, la Constitució ha deixat obertes qüestions tan transcendents com, per exemple, el concepte de competència bàsica estatal, que és una de les categories sobre les quals pivota tot el sistema constitucional de distribució de competències: ha deixat oberts aspectes tan importants com la determinació de si les bases són principis o regles concretes; si s'han de contenir en lleis o es poden establir mitjançant reglaments o simples actes administratius; si són d'aplicació directa o necessiten la interposició de la legislació de desenvolupament, etc. I cal destacar que aquesta no és una qüestió de transcendència merament teòrica, sinó que té una importància pràctica difícil d'exagerar, ja que de l'opció per una configuració o una altra de les competències bàsiques de l'Estat, atès el seu nombre i el seu relleu en el nostre ordenament, depèn de manera automàtica el *quantum* de poder atribuït a les CCAA i, fins i tot, el tipus d'autonomia –més “política” o més “administrativa”– que finalment poden exercir.

Però la Constitució no només ha deixat aspectes sense tancar respecte de l'abast funcional de les bases; respecte de les matèries competencials el text constitucional ha utilitzat conceptes que sens dubte tenen un nucli que no admet discussió quant a les activitats públiques que s'hi han d'incloure, però al costat d'aquest nucli hi ha àmbits de contingut difús i indeterminat que fàcilment se solapen entre

matèries competencials confrontants i en els quals, en conseqüència, resulta problemàtic l'enquadrament d'una activitat pública en una o altra competència.

En definitiva, afirmar que la Constitució ja ha atribuït a l'Estat les seves competències, no exclou a *radice* la possibilitat que els estatuts d'autonomia delimitin o concretin indirectament els aspectes que han quedat oberts constitucionalment.

Per això, per negar la possibilitat que els estatuts delimitin o concretin indirectament els aspectes que han quedat oberts constitucionalment, s'ha sostingut que en el nostre ordenament hi ha una doble reserva: d'una banda, una reserva de Constitució respecte de la delimitació o definició general del contingut de les competències estatals i, de l'altra, una espècie de reserva de legislador estatal ordinari pel que fa a la concreció, cas a cas, d'aquest contingut. En efecte, els plantejaments jurídics més elaborats, com els del professor Luis Ortega, per negar la possibilitat que els estatuts d'autonomia contribueixin indirectament a la delimitació de les competències estatals, afirmen, com queda dit, que en el nostre ordenament hi ha una reserva de Constitució que obliga a deixar oberts els extrems relatius als continguts competencials que el text constitucional no ha concretat, de manera que ni els estatuts ni el legislador estatal ordinari podrien delimitar amb caràcter general aquest contingut ni per suposat podrien pretendre imposar aquesta concreció de forma vinculant als altres legisladors ordinaris. Aquesta funció estaria reservada al poder constituent. Per la seva banda, correspondria en exclusiva al legislador estatal ordinari la concreció unilateral de l'abast i el contingut de les competències estatals amb ocasió de l'exercici d'aquestes. En suma, d'acord amb la STC 76/1983, el legislador estatal no podria pretendre delimitar amb caràcter general l'abast de les competències estatals, però només a ell li correspondria la concreció d'aquest contingut cas per cas.

Enfront d'aquesta construcció doctrinal, el primer que al meu judici cal advertir és que no és cert que en el nostre ordenament els extrems que la Constitució no ha precisat –com, per exemple, l'abast d'allò que és bàsic– quedin oberts –en el sentit de no definits amb caràcter general i supraordenat– i només els concreti cas per cas el legislador estatal, sense que aquestes concrecions adquireixin un rang o una força activa i passiva supraordenada respecte de les disposicions i els actes de les CCAA. El legislador estatal ordinari en exercir les seves

competències no es limita a concretar cas per cas, sinó que, en rigor, al mateix temps defineix en sentit fort l'abast de les competències estatals i indirectament el de les autonòmiques, i això és així no només perquè, com és conegut, la distinció entre definir i concretar és més de grau que de naturalesa, és més quantitativa que qualitativa, sinó també i sobretot perquè, a diferència del que succeeix en altres àmbits, en tot el que afecta el repartiment i la delimitació de competències, la concreció del contingut de les competències efectuada pel legislador estatal cas per cas en exercir-les –per exemple, en concretar allò bàsic en cada matèria– es converteix en cànon de constitucionalitat directa o indirecta de l'actuació legislativa de les CCAA, i s'imposa com a cànon de validesa de les lleis autonòmiques, segons ha declarat reiteradament el Tribunal Constitucional (SSTC 60/1993, f.j. 1; 16/1991, f.j. 14 o 106/1998, f.j. 3, entre d'altres).

Contra el que semblen mantenir els seus defensors, la tesi que sosté que en el nostre ordenament hi ha una reserva de Constitució a la pràctica no comporta que el que aquesta no ha concretat resti obert i els legisladors ordinaris només ho puguin concretar cas per cas, sense pretensió d'establir definicions generals i vinculants. Al contrari, en l'àmbit del repartiment de competències, per la pròpia naturalesa d'aquesta matèria, el que la Constitució ha deixat obert ho tanca el legislador estatal i ho fa amb valor de paràmetre de constitucionalitat. La reserva de Constitució es tradueix en la pràctica en una reserva de legislador estatal. No és veritat que quan els estatuts "atribueixen" competències a les respectives CCAA, aquestes tinguin ja perfectament delimitat en negatiu el seu contingut per part de la Constitució: en molts casos una part important d'aquest contingut el fixa el legislador estatal ordinari amb caràcter supraordenat respecte de les lleis autonòmiques. I això equival a deixar a la disposició del legislador ordinari estatal la definició, unilateral i jeràrquicament supraordenada, d'una part molt important del sistema de repartiment de competències.

Per això mateix, i aquesta és la segona puntualització que vull fer, el plantejament que estem analitzant aquí condueix finalment a uns resultats que contradiuen les premisses de les quals diu partir: duu a la desconstitucionalització del sistema de distribució de competències –deixant bona part de la seva definició en mans d'un dels poders constituïts– i, per això mateix, contribueix a confondre la tasca del poder constituent amb la dels poders constituïts, ja que les lleis estatals en

concretar amb caràcter supraordenat els aspectes que la Constitució ha deixat oberts actuen en la pràctica com a poder constituent: el que la Constitució no ha tancat, ho tanca la llei estatal ordinària amb preceptes que es converteixen en cànon de validesa dels poders constituïts –els legisladors autonòmics, entre d'altres–.

En canvi, la tercera precisió, enfront del que manté la tesi objecte d'anàlisi, aquesta conseqüència desconstitucionalitzadora no es produeix quan la funció delimitadora la porten a terme els estatuts d'autonomia, precisament pel seu caràcter de norma estatal pactada entre l'Estat i les respectives CCAA i, en conseqüència, pel seu caràcter de norma indisponible unilateralment tant per l'Estat com per la CA. En efecte, anant al fons de la qüestió, si des d'un punt de vista formal es pot afirmar que en termes generals constitucionalitzar una matèria equival a sostreure-la de la lliure disposició de les majories polítiques conjunturals, regulant-la mitjançant un tipus de norma indisponible per part d'aquestes majories, en l'àmbit de repartiment de competències constitucionalitzar aquesta matèria significa, a més del que s'acaba de dir, sostreure les regles que regulen aquest sistema de distribució de competències de la decisió unilateral d'un dels dos ens territorials implicats en aquesta distribució. La constitucionalització del sistema de repartiment competencial només es pot assolir incorporant la seva regulació a la Constitució o bé remetent part d'aquesta regulació a normes jurídiques l'elaboració, l'aprovació i la reforma de les quals no depenguin exclusivament d'un dels poders legislatius ordinaris. Afirmar que aquesta concreció l'ha de fer el legislador estatal ordinari en exercir les seves competències significa desconèixer que, en el nostre ordenament, el producte d'aquesta funció es converteix en cànon de constitucionalitat de les lleis dictades pels legisladors autonòmics, i per això la tesi que critico condueix al fet que el legislador estatal ocupi el lloc supraordenat que correspon al poder constituent.

La no-concreció estatutària de les competències no implica que aquesta tasca la porti a terme només la Constitució i el poder constituent, sinó que la remet en la pràctica al que estableixi un poder constituït com el legislador estatal ordinari, desequilibrant al mateix temps la posició de relativa equiordenació que, en relació amb la distribució dels àmbits competencials, ha d'existir entre el legislador estatal i l'autonòmic, equiordenació que no és incompatible amb la posició de preeminència que correspon a l'Estat, per exemple, com a titular del poder de reforma constitucional.

Per completar el panorama, cal tenir en compte, a més, que el legislador estatal ordinari realitza aquesta funció materialment constitucional amb un marge amplíssim de discrecionalitat atesa la reiterada obertura del text constitucional i l'absència de criteris objectius que permetin al Tribunal Constitucional exercir una tasca de control eficaç. De nou el cas de les bases resulta un exemple paradigmàtic: el cànon d'enjudiciament utilitzat de forma gairebé exclusiva pel Tribunal per determinar l'abast d'allò bàsic és el del no-buidament de les competències autonòmiques de desenvolupament. No cal dedicar gaire esforç per posar de manifest que aquest test de constitucionalitat no garanteix amb objectivitat un àmbit d'actuació mínimament significatiu a les competències autonòmiques de desenvolupament legislatiu.

Plantejades les coses així, apareix amb tota claredat el problema polític que està en el fons del debat jurídic en el qual estem immersos en aquestes pàgines. És un lloc comú l'afirmació que tot el que afecta el sistema de fonts del dret reflecteix immediatament les relacions de poder subjacents. Doncs bé, en aquest cas el problema de fons rau en el fet que en el nostre ordenament el sistema de distribució de competències s'ha deixat en gran mesura a la lliure i unilateral disposició del legislador estatal ordinari, especialment del "legislador de les bases". El que es pretén amb les reformes estatutàries és que aquest protagonisme es traslladi del legislador estatal ordinari al legislador estatal estatutari, és a dir, a una norma pactada entre l'Estat i les CCAA.

En definitiva, malgrat que a primera vista pugui semblar paradoxal, enfront dels qui sostenen que els estatuts no poden contribuir a delimitar el contingut funcional i material de les competències perquè si ho fan ocupen el lloc del poder constituent, al meu entendre, la interposició dels estatuts en la delimitació de l'abast de les competències és l'única manera de fer efectius els objectius que els defensors de la tesi criticada aquí diuen defensar i que jo comparteixo sense reserves: reforçar la constitucionalització del sistema de distribució de competències i, si es vol dir així, donar més claredat a la distinció entre el poder constituent i els poders constituïts. Com queda dit, en l'àmbit de la distribució de competències entre l'Estat i les CCAA, la finalitat perseguida amb la distinció entre el poder constituent i els poders constituïts és, precisament, aconseguir que la distribució de competències la portin a terme normes jurídiques que siguin indisponibles per als poders legislatius ordinaris i se situen en una posició supraordenada respecte dels productes normatius d'aquests legisladors.

Fins aquí he basat en el caràcter pactat dels estatuts d'autonomia –sobre tot dels de l'article 151 CE– la conclusió que, des de la perspectiva de la constitucionalització del sistema i del respecte a la distinció entre el poder constituent i els poders constituïts, no només és possible sinó també preferible la interposició de les normes estatutàries entre la Constitució i els legisladors ordinaris. Ara convé afegir que aquesta tesi es veu reforçada si es comparteix –com comparteixo– la doctrina, majoritària entre els publicistes espanyols, segons la qual en el nostre ordenament els estatuts d'autonomia constitueixen una categoria normativa intermèdia entre la Constitució i la resta de les lleis, incloent-hi les lleis orgàniques; una categoria normativa que els situa en una posició de jerarquia respecte de totes aquestes lleis, com a conseqüència de la funció d'integració i complement de la Constitució que, per remissió expressa d'aquesta, duen a terme els estatuts d'autonomia en relació amb la distribució de competències i que, per això mateix, formen part de la Constitució territorial i del bloc de constitucionalitat.⁵

En efecte, la conveniència i la legitimitat que els estatuts d'autonomia contribueixin a delimitar l'abast funcional i material de les competències autonòmiques i, indirectament, de les estatals resulten reforçades si s'accepta que en el nostre ordenament els estatuts formen part del bloc de la constitucionalitat i, com diu el professor Rubio Llorente, són normes constitucionals secundàries, que a més cal entendre incloses en "la Constitució total o global" en la mesura que "imponen límits tanto a los legisladores autonómicos como al central". Si la Constitució total és, segons Rubio Llorente, "el complejo normativo, el conjunto de normas positivas de rango superior (no un mero supuesto lógico-jurídico) que distribuye territorialmente el poder (especialmente, pero no sólo, el poder legislativo) entre unas instancias centrales cuya competencia, objetiva o materialmente limitada, se extiende, sin embargo, en el espacio, a la totalidad del territorio, y otras instancias territoriales, cuya competencia es limitada tanto material como espacialmente"; si la Constitució total és això, cal concloure, com fa Rubio Llorente, que els estatuts formen part d'aquesta Constitució. Són, doncs, normes constitucionals secundàries i ocupen un lloc supra-

5. Per tots, vg. M. Aragón, "La reforma dels Estatuts d'Autonomia" a *Documentació Administrativa* núm. 232-233, Madrid, 1992-1993 i M. Barceló, *La Llei orgànica. Àmbit material i posició en el sistema de fonts*, p. 90 i seg. Atelier, Barcelona, 2005.

ordenat respecte de la resta de l'ordenament jurídic. De fet, fins i tot autors com Ignacio de Otto, que no comparteixen la tesi de la supremacia jeràrquica dels estatuts, sinó que expliquen la seva relació amb les altres lleis a partir del principi de competència, reconeixen que els estatuts compleixen "una funció similar a la de la supremacia jeràrquica de la Constitució federal sobre les lleis de la Federació i dels seus estats membres".⁶ Per això mateix, la delimitació de les competències que puguin realitzar els estatuts dintre del marc constitucional, reconstitucionalitza el sistema de distribució de competències i reforça el poder constituent respecte dels poders constituïts.

Però, insisteixo, per arribar a aquesta conclusió no és necessari compartir la construcció dogmàtica de la posició jeràrquicament supraordenada dels estatuts; n'hi ha prou amb reparar en el fet incontrovertible de la naturalesa essencialment paccionada d'aquesta norma jurídica.

La Sentència 76/1983 sobre la Loapa no contradiu en absolut cap de les conclusions que defensem en aquest treball. Al contrari, l'argumentació de fons d'aquesta resolució abona la tesi mantinguda aquí, malgrat que, com és evident, aquesta Sentència no estableix una doctrina directament aplicable al supòsit que ens ocupa, ja que no fa referència a la posició constitucional dels estatuts, sinó a la de les lleis ordinàries, que, des de la perspectiva de la nostra anàlisi, és radicalment diferent.

6. *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, p. 258, Ariel, Madrid, 1987. Mereix la pena reproduir la cita íntegrament, ja que resumeix molt millor del que jo podria fer-ho, malgrat les discrepàncies respecte de la naturalesa dels estatuts, el fons del que vull sostenir aquí. Diu així: "el principio autonómico repercute en primer lugar en el propio ordenamiento jurídico del Estado –para ser más exactos: en el ordenamiento común o general– introduciendo en él una diferencia entre las normas que configuran el orden autonómico y las restantes, cuya validez y eficacia tiene que enjuiciarse a partir de aquéllas. La razón de ello se encuentra en que, de no establecerse esa diferencia y condicionamiento, no existiría garantía alguna de la autonomía frente al legislador estatal, dado la identidad formal entre las leyes que configuran el sistema autonómico y las demás. El bloque de la constitucionalidad, aunque integrado por normas legales y no constitucionales, cumple así una función similar a la que corresponde en los sistemas federales en la Constitución federal, que circunscribe los poderes de la Federación y de sus miembros; dicho de otro modo, la diferencia entre el bloque de la constitucionalidad y el resto de la legislación cumple una función similar a la de la supremacia jeràrquica de la Constitución federal sobre las leyes de la Federación y de sus miembros".

En efecte, en el fonament jurídic 4 d'aquesta Sentència, d'una banda, es distingeix entre “la función atributiva de competencias” i “la función delimitadora de su contenido” (que consisteix a “deslindar competencias”, a precisar “de forma positiva el contenido de las competencias”) i, de l'altra, es reconeix obertament que la referida funció delimitadora en el nostre ordenament correspon als estatuts d'autonomia, a més d'algunes lleis estatals que la tenen reconeguda per remissió expressa de la Constitució o dels mateixos estatuts: “la función de deslinde de las competencias” en el cas dels estatuts “se apoya en una atribución general contenida en la Constitución”, mentre que quant a les altres lleis estatals que tenen encomanada aquesta funció es tracta d’“una atribución concreta y específica”.

Certament, a la lletra c d'aquest fonament jurídic 4 s'afegeix que el legislador ordinari no pot “dictar normes merament interpretatives, l'exclusiu objecte de les quals sigui precisar l'únic sentit, entre els diversos possibles, que s'hagi d'atribuir a un determinat concepte o precepte de la Constitució, ja que, en reduir les diferents possibilitats o alternatives del text constitucional a una de sola, completa de fet l'obra del poder constituent i se situa funcionalment en el seu mateix pla, creuant, en fer-ho, la línia divisòria entre el poder constituent i els poders constituïts”. Dels molts interrogants que planteja aquesta doctrina a l'hora d'aplicar-la al cas dels estatuts d'autonomia, i prescindint ara de la qüestió de si els articles de la proposta de reforma catalana que precisen l'abast material i funcional de les competències són o no normes “merament interpretatives”, allò que interessa destacar és que la *ratio decidendi* en què en rigor es basa la Sentència per declarar la inconstitucionalitat de la llei estatal, com va assenyalar el professor Cruz Villalón en el seu magnífic comentari a aquesta resolució, no rau en el fet que aquest legislador, en lloc de limitar-se a “concretar”, “interpretar” o “defineix” amb efectes pretesament vinculants els conceptes constitucionals que serveixen de base a la delimitació de competències, sinó en el fet que a través d'aquesta interpretació “el legislador estatal trataba de imponer su interpretación de los conceptos constitucionales a los órganos de las distintas comunidades autónomas”.

El problema, com diu Pedro Cruz, és que el legislador estatal ordinari no té *competència* per imposar a les CCAA de manera unilateral i vinculant la seva interpretació sobre l'abast de les respectives competències, igual que aquestes CCAA no tenen tampoc aquesta compe-

tència.⁷ El que vol preservar el Tribunal en aquesta resolució és que el repartiment de les competències entre l'Estat i les CCAA es porti a terme mitjançant una norma que no depèn de la voluntat unilateral ni de l'Estat ni de les CCAA. Per això el retret que aquesta Sentència va poder fer als legisladors ordinaris evidentment no es pot aplicar als estatuts d'autonomia, ja que, sobretot els de l'article 151 CE, en ser normes paccionades no les imposen de forma unilateral cap dels dos ens implicats en la delimitació de competències. Per això, com declara la Sentència, els estatuts gaudeixen d'una atribució competencial general per vincular des d'una posició *suprapartes* tant el legislador estatal ordinari com l'autonòmic.

I és que, anant a l'essència del problema i analitzant què és el que es vol protegir amb la distinció entre el poder constituent i els poders constituïts continguda en aquesta Sentència, cal insistir que l'objecte primordial d'aquesta distinció és el d'evitar que un legislador ordinari defineixi unilateralment el sistema de distribució de competències. És evident que en aquesta lletra c del fonament jurídic 4 de la STC no es diu expressament que aquesta funció correspongui als estatuts, però del que deixa dit en les lletres anteriors d'aquest fonament jurídic sembla desprendre's que efectivament les normes estatutàries poden desenvolupar aquesta funció. En qualsevol cas, encara que no es comparteixi aquesta última apreciació, el que és clar és que la doctrina continguda en la lletra c no veta la possibilitat que els estatuts d'autonomia, com a normes paccionades i situades en una posició *suprapartes*, portin a terme aquesta funció delimitadora, que amb tota correcció es declara vedada respecte de la legislació ordinària.

De fet, s'ha de reconèixer que actualment els estatuts ja estan fent aquesta funció delimitadora, encara que ho fan amb una intensitat inferior que la que ara es proposa en la reforma estatutària en curs. En efecte, els estatuts actuals ja contenen articles en els quals es precisen les potestats que corresponen a les diverses funcions (el "règim jurídic", segons la seva mateixa expressió) i les submatèries objecte d'alguna de les competències autonòmiques. Malgrat que argumen-

7. Pedro Cruz Villalón, "¿Reserva de Constitución? (Comentario al Fundamento jurídico cuarto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, sobre la Loapa)", a *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, p. 160, CEPC, Madrid, 1999.

tar per via d'exemple sempre té riscos, vegeu, per exemple, l'article 37.2 i 37.3 de l'Estatut d'autonomia de Galícia (que conté una definició de l'abast funcional de les competències d'execució que, a més, no és idèntica a la continguda en altres estatuts d'autonomia). Igualment es poden veure els articles 40.2 de l'Estatut de Canàries, el 20.4 del del País Basc, el 33 del de Cantàbria, el 34 del de Madrid, etc. I quant a la incorporació a l'estatut de matèries competencials no previstes expressament en els llistats de competències dels articles 148 i 149 de la Constitució, són molts els exemples que es podrien adduir: associacions i fundacions, col·legis professionals, exercici de les professions titulades, reserva en el sector públic de recursos o serveis essencials, espectacles, casinos, jocs, etc. Fins i tot s'hi han introduït nous títols competencials estatals no reconeguts directament per la Constitució, com, per exemple, la competència sobre l'ordenació de l'activitat econòmica general respecte de la qual el mateix TC –STC 95/1986– ha ressaltat el seu caràcter “també” estatutari, més enllà del que preveuen els apartats 11 i 13 de l'article 149.1 CE.

Certament, una de les conseqüències que es pot derivar del plantejament que aquí es defensa és que, en hipòtesi almenys, les competències estatals podrien arribar a tenir en el nostre ordenament disset concrecions diferents, la qual cosa, se sol afirmar, seria irraonable en la pràctica i, fins i tot, podria ser considerat inconstitucional.

Al meu entendre és clar que cap construcció jurídica no ha de dur a conseqüències que resultin absurdes en la pràctica; fins i tot estic disposat a acceptar l'aplicació d'un criteri de “raonabilitat pràctica” com a cànon de constitucionalitat de les construccions jurídiques. Per això, si la conseqüència necessària del plantejament que aquí defenso fos que en el nostre ordenament hi haguessin disset concrecions diferents de les competències estatals, seria necessari, al meu parer, buscar una solució alternativa. És més, des d'aquesta perspectiva es podria considerar inconstitucional qualsevol model de concreció estatutària de les competències que impedisís o dificultés de manera significativa l'exercici efectiu i eficaç de les competències estatals tant dintre del territori de la CA com en la seva projecció global o general. Però aquesta no és una conseqüència que derivi de forma ineluctable de l'afirmació que no és inconstitucional que els estatuts d'autonomia delimitin l'abast funcional i material de les competències autonòmiques, influïnt amb això indirectament en la determinació de l'abast de les competències estatals en la comunitat autònoma respectiva.

En efecte, de la tesi que defenso aquí no se segueix com a conseqüència necessària que el resultat hagi de ser el de les disset concrecions diferents de les competències estatals. La situació actual ho demostra. És cert que la proposta de reforma estatutària catalana atribueix a l'Estatut més capacitat per configurar l'abast de les competències –en detriment dels legisladors ordinaris–; no obstant això, en el sistema actual de distribució de competències la possibilitat que es donessin disset concrecions diferents de les competències era i és perfectament possible des de la perspectiva jurídica. En rigor, aquesta possibilitat és consubstancial al sistema de distribució de competències dissenyat per la Constitució. Com afirma Rubio, “de hecho tenemos diecisiete bloques de constitucionalidad distintos”.⁸ No obstant això, en la pràctica no s'ha produït la dispersió anunciada, perquè el mateix sistema posseeix mecanismes suficients per reconduir la possible diversitat jurídica al grau d'uniformitat que les forces polítiques governants consideren necessari o convenient en cada moment històric.

Aquesta uniformitat es pot aconseguir, per exemple, mitjançant la generalització o la igualació més o menys important dels continguts estatutaris a totes les CCAA o simplement mitjançant interpretacions constitucionals igualadores de continguts estatutaris diferents, com han fet l'Estat, les CCAA i el mateix Tribunal Constitucional. La proposta de reforma ni imposa la dispersió en disset models diferents ni impedeix l'actuació eficaç de les competències estatals. Naturalment, tot el que s'acaba de dir des de la perspectiva jurídica no prejutja la solució que s'hagi de donar al problema polític de determinar el grau de diversitat o d'uniformitat competencial entre les CCAA que s'estimi adequat o necessari o, si escau, els diferents ritmes que es poden establir per arribar als nivells d'igualació que es considerin pertinents.

5. “Els estatuts no poden imposar a l'Estat el contingut que han de tenir les bases ni aquestes poden deixar de ser ‘comuns denominadors normatius’ aplicables per igual en tot el territori estatal”

Entre les observacions crítiques que des de la perspectiva constitucional s'han fet a la proposta de reforma estatutària destaquen les

que sostenen que l'opció de l'Estatut per un concepte principialista de bases condueix al fet que l'Estat perdi la capacitat, que té reconeguda constitucionalment, de fixar unilateralment el que és bàsic en cada matèria, tot ponderant els interessos nacionals o supraautonòmics implicats; perd igualment la capacitat per adaptar les bases a les circumstàncies de cada moment i, a més, les bases deixen de ser un "comú denominador normatiu" aplicable uniformement a tot el territori estatal.⁹ Segons aquests plantejaments, la legislació bàsica tindria atribuïda constitucionalment en règim de monopoli una funció delimitadora de les competències de desenvolupament legislatiu que els estatuts no podrien ni limitar ni exercir.¹⁰ Algunes d'aquestes objeccions no són més que una concreció de les que ja he analitzat des d'una perspectiva més general en l'epígraf anterior, d'altres incorporen elements nous que convé examinar.

D'entrada cal dir que, malgrat el que sembla que es dóna a entendre en alguna ocasió quan s'afirma que la reforma estatutària imposa a l'Estat el contingut que han de tenir les bases, és evident que el fet que la reforma estatutària, en precisar l'abast de les competències de desenvolupament legislatiu, configuri indirectament les bases com a principis, objectius i estàndards mínims, no impedeix que l'Estat estableixi el contingut concret del que és bàsic en cada matèria, ponderant els interessos generals concurrents en cada cas i adaptant les bases a les circumstàncies de cada moment. Afirmar que les bases són principis, objectius generals o estàndards mínims no equival a dir quins són els principis, els objectius i els estàndards concrets que han de regir en les matèries en les quals l'Estat té atribuïdes competències bàsiques: no suposa fixar les bases de la sanitat, de la protecció del medi ambient o de l'educació. El que faria l'Estatut, si prosperés la reforma iniciada, seria delimitar formalment el perímetre extern dins del qual s'haurien de dictar les bases, i amb això certament es condiciona el seu abast, però no imposa cap contingut; l'Estatut no ho fa ni ho pot fer, perquè en el nostre ordenament és clar que aquesta és una funció que correspon exercir en exclusiva, de forma unilateral, al legislador estatal de les bases. Només l'Estat pot concretar el que és bàsic en cada matèria.

9. Per tots, vegeu Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, "¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?" a *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, p. 135 i seg, 2004.

10. *Ibidem* p. 156.

Certament, la proposta continguda en la reforma estatutària contribueix a definir de forma general l'abast formal de les bases, fixa l'àmbit en el qual s'han de dictar les bases i amb això condiona externament el seu contingut. Això ho poden fer els estatuts en la mesura que, com he intentat argumentar anteriorment, en el nostre ordenament no hi ha ni una reserva de Constitució ni una reserva de llei ordinària estatal que impedeixin la interposició de les normes estatutàries. L'única condició que han de respectar les normes estatutàries és la de deixar al legislador de les bases un espai suficient per poder fixar el contingut concret de les bases en cada matèria i, al meu entendre, aquesta condició es compleix plenament quan el que s'estableix en la norma estatutària és únicament que les bases seran principis, objectius o estàndards mínims.

Respecte a l'objecció relativa al fet que, si cada estatut pot concretar de forma diferent l'abast del desenvolupament legislatiu, les bases poden deixar de ser denominadors comuns de la normativa de desenvolupament de les diverses CCAA, cal afirmar, en primer lloc, que aquesta definició de les bases correspon a una construcció doctrinal molt respectable, aplicada freqüentment pel legislador estatal i acceptada pel Tribunal Constitucional, però no és l'única interpretació constitucionalment legítima de les bases i de fet, actualment, es poden trobar en el nostre ordenament molts exemples de bases mancades d'aquesta funció de denominador comú.

En efecte, estan vigents molts preceptes bàsics que regulen objectes d'abast territorial circumscrit a una part limitada del territori estatal. També hi ha exemples de lleis de bases que preveuen expressament que determinades bases, d'abast en principi general, no són aplicables a certes parts d'aquest territori, és a dir, són bases que fixen territorialment el seu àmbit espacial de vigència. I en els supòsits en els quals se li han plantejat conflictes constitucionals sobre aquestes lleis bàsiques territorialment limitades o exceptuades, el Tribunal Constitucional sempre ha considerat legítima aquesta concepció d'allò bàsic.

Com a exemples del primer cas es podrien esmentar els preceptes bàsics dels reials decrets que aproven els plans d'ordenació dels recursos naturals específics de cadascun dels diversos parcs nacionals. El Tribunal va declarar la seva constitucionalitat en la STC 30/2000, fonament jurídic 9. Com a exemple de les segones es podria citar l'article 36.2 de la Llei reguladora de les bases del règim local que permet

substituir els plans provincials de cooperació d'obres i serveis de competència municipal per plans de la comunitat autònoma, llevat del que preveu amb caràcter bàsic l'article 59 de la mateixa Llei, quan així ho estableixi un estatut d'autonomia (com és el cas de l'actual Estatut de Catalunya). La Llei de bases, mitjançant una clàusula "sense perjudici", preveu expressament que les normes bàsiques poden no tenir abast estatal general. El Tribunal, enjudiciant aquesta previsió legal, la va declarar plenament constitucional argumentant que, "como indicamos en la STC 27/1987 y ahora es pertinente reiterar, el régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) 'debe ser respetado a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de autonomía de una determinada comunidad, como una característica específica de la misma' (f.j. 9). Y es que, por más que en la atribución al estado de la competencia para establecer las bases se persiga 'una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación' (por todas, STC 1/1982, f.j. 1), no empece en absoluto a dicha noción el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las Comunidades Autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es evidente, estas excepciones necesiten ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, f.j. 26), bien –como sucede en nuestro caso– un específico anclaje estatutario". D'això i no d'una altra cosa estem parlant aquí.¹¹

És més, la configuració de les bases com a principis continguts en lleis, en no vincular-se en la proposta de reforma a cap especificitat pròpia de Catalunya, permet la seva generalització a les altres comunitats. En efecte, és evident que el concepte *principialista* de bases es pot estendre a altres CCAA, incorporant-lo als seus estatuts o, simplement, exercint l'Estat les seves competències bàsiques amb aquest contingut per a tot el territori. Els avantatges i els inconvenients de la generalització responen a ponderacions polítiques en les quals no puc entrar aquí.

11. La possibilitat que la Generalitat establís un pla d'obres i serveis que estigués ja reconegut abans no entrés en vigor l'actual Estatut, òbviament, no impedeix la generalització d'aquesta doctrina, d'altra banda aplicada en altres casos (en contra, *vid.* Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, *op. cit.*).

6. “La reforma estatutària no respecta la doctrina del Tribunal Constitucional”

S'argumenta també que la proposta de reforma incorre en inconstitucionalitat manifesta quan s'aparta o contradiu la doctrina fixada pel Tribunal Constitucional en interpretar l'abast funcional i material dels títols competencials que s'han sotmès a la seva consideració. En aquesta matèria la Constitució vigent estaria formada pel text constitucional més aquesta jurisprudència de l'Alt Tribunal i, per això mateix, aquesta doctrina constitucional se situaria en la posició de jerarquia que correspon a la Constitució i no podria ser modificada per un estatut d'autonomia.

Davant d'aquesta argumentació cal advertir en primer lloc que quan el Tribunal ha declarat que una determinada concreció d'una competència era constitucional, per regla general, ho ha fet en la seva condició de “legislador negatiu”, és a dir, ha admès que aquesta interpretació era constitucional, però no ha exclòs la possibilitat que hi haguessin altres concrecions també perfectament constitucionals. Per això, els estatuts, atenent al seu caràcter pactat i a la funció constitucional de complement de la Constitució als quals m'he referit abans, poden establir concrecions de la Constitució diferents de les que el Tribunal ha admès com a constitucionals, sempre que es tracti de concrecions que efectivament tinguin cabuda en “el marc establert per la Constitució”, com s'estableix en l'article 147.2 CE.

Els estatuts han de respectar les competències estatals previstes a l'article 149.1 CE i és cert que en cadascuna d'aquestes competències hi ha un nucli que no admet interpretacions diverses, però també ho és que hi ha àmbits, com per exemple i amb tota evidència la reiterada delimitació d'allò bàsic, però també àmbits materials limítrofs o confrontants entre dues competències que fàcilment admeten diverses concrecions o enquadraments competencials (per posar un exemple reiterat: els horaris comercials es poden enquadrar en principi tant en la competència d'“ordenació general de l'economia” com en la de “comerç interior”). En aquests casos, els estatuts poden establir una concreció diferent a la realitzada fins a aquest moment pels legisladors ordinaris, encara que hagi estat avalada la seva constitucionalitat pel Tribunal Constitucional.

tat dictada en aplicació d'un bloc de la constitucionalitat que, precisament, es pretén modificar amb la reforma estatutària, el que significa que, si prospera la reforma, el cànon de constitucionalitat que haurà d'aplicar el Tribunal també s'alterarà i, en conseqüència, una part d'aquesta doctrina constitucional s'haurà d'adaptar a les noves circumstàncies. La posició dels estatuts d'autonomia respecte de la jurisprudència constitucional no és homòloga a la que correspon a les altres normes jurídiques infraconstitucionals. El seu contingut s'imposa al Tribunal com a norma constitucional secundària com a conseqüència de la seva funció de complement de la Constitució i la consegüent inclusió en el bloc de constitucionalitat.

7. “La reforma estatutària introdueix mutacions constitucionals i permet que majories parlamentàries menys qualificades que les necessàries per reformar el text constitucional puguin alterar el que estableix la Constitució”

També s'acusa la reforma estatutària de provocar una mutació constitucional en “modificar el significado y el alcance de determinadas disposiciones constitucionales” sense alterar-ne el text.¹² No és aquest el lloc adequat per prendre part en la vella polèmica doctrinal, molt sovint de contingut merament terminològic, sobre el concepte de mutació constitucional i sobre quan aquesta esdevé inconstitucional. Als nostres efectes n'hi ha prou amb recordar l'obvietat que les mutacions o les modificacions del “significat i l'abast” dels articles constitucionals només es poden qualificar com a inconstitucionals si la nova interpretació i aplicació dels preceptes constitucionals efectuada per les normes infraconstitucionals –en aquest cas, pels estatuts– sobrepassa les possibilitats o els límits que imposa el necessari respecte al tenor dels preceptes constitucionals o aquesta interpretació no respecta les regles i els principis hermenèutics que regeixen en la comunitat dels juristes o desborda el denominat programa normatiu de les disposicions interpretades. Dit d'una altra manera, la modificació “del significat i abast” de les competències només es pot declarar inconstitucional si no respecta “el marc establert per la Constitució”, com estableix el ja citat article 147.2 CE. Per això, l'afirmació categòrica, sense més

12. Vegeu, per tots, el treball de Tajadura citat en la nota 1.

argumentació, que la reforma estatutària altera l'abast funcional i material que fins a aquest moment s'ha donat a les competències autonòmiques, i indirectament a les estatals, no diu res sobre la seva constitucionalitat.

No obstant això, és veritat que la majoria d'autors que sostenen la inconstitucionalitat dels canvis que es pretenen introduir, arribats a aquest punt, en lloc d'aportar raons en les quals fundar aquest retret es limiten a afirmar que resulta preferible que aquestes modificacions es portin a terme mitjançant la reforma de la Constitució. Sens dubte hi ha bons arguments per defensar la conveniència que les adaptacions i la reconstitucionalització del sistema de distribució de competències es realitzi, almenys en part, mitjançant una reforma constitucional, però allò que per a mi és evident és que de l'existència i de les bondats d'aquesta alternativa –ara per ara políticament tancada– no es pot deduir la inconstitucionalitat de les modificacions introduïdes mitjançant l'única via transitable actualment: la reforma dels estatuts. Ateses aquestes circumstàncies, si s'analitza el problema des de la perspectiva estrictament jurídica, a les propostes de reforma estatutària se'ls ha de passar el test de constitucionalitat, no un test d'optimització, contrastant-les amb alternatives políticament inviables en aquest moment.

Alguns autors, per reforçar la tesi de la preferència de la reforma constitucional enfront de les modificacions del significat de les competències introduïdes mitjançant reformes estatutàries, al·ludeixen a la dada que per modificar els estatuts es requereixen a les Corts Generals unes majories parlamentàries menys qualificades –absolutes– que les necessàries per reformar la Constitució –tres cinquens...–¹³ Doncs bé, aquesta objecció, al meu judici, seria jurídicament i políticament rellevant si la força passiva dels estatuts reformats passés a ser idèntica a la de la Constitució, és a dir, si les modificacions introduïdes pels estatuts no poguessin ser modificades més que per les majories qualificades necessàries per reformar la Constitució, però això evidentment no és així: les interpretacions introduïdes per majoria absoluta poden ser modificades en el futur per aquesta mateixa majoria. Des de la perspectiva de les majories parlamentàries requerides, només si els

estatuts adquirissin la rigidesa de la Constitució podria ser motiu de crítica la introducció de modificacions per mitjà de les reformes estatutàries.

Però, més enllà dels punts febles que, al meu entendre, presenten aquests plantejaments, anant aquí també al nucli de la qüestió plantejada, cal advertir que, en rigor, com he avançat a l'inici d'aquestes pàgines, la reforma estatutària no modifica el significat i l'abast dels conceptes constitucionals, sinó la concreció que han fet d'aquests conceptes constitucionals les disposicions infraconstitucionals que els han anat interpretant i aplicant. Per això, i malgrat que en hipòtesi s'acceptés la tesi que aquestes interpretacions i aplicacions formen una espècie de costum constitucional que han de respectar els intèrprets i aplicadors de la Constitució –incloen-hi els legisladors ordinaris–, en cap cas aquestes interpretacions no podrien arribar a vincular el legislador estatal estatutari, que té la competència per, respectant el marc constitucional, reformar el sistema de distribució de competències adaptant-lo a les canviants circumstàncies socials i polítiques tot evitant-ne la petrificació.

8. “El detall en la delimitació de les competències: reglamentisme, petrificació, intervencionisme i limitacions a la llibertat de configuració dels òrgans de govern autonòmics”

Finalment voldria fer una referència molt breu a una sèrie d'objeccions que afecten la tècnica legislativa utilitzada en la delimitació de les competències autonòmiques, malgrat que sovint, de forma més o menys interessada, es barregen sense fonament amb objeccions de constitucionalitat. Em refereixo a les reiterades censure de prolixitat i detallisme excessiu dels preceptes estatutaris que regulen les funcions i, sobretot, les matèries atribuïdes a la Generalitat.¹⁴ Aquest detall desvirtuaria el caràcter de norma institucional bàsica que és propi dels estatuts d'autonomia en donar a aquests preceptes un contingut més “reglamentari” que “quasi constitucional”; en segon lloc, petrificaria el contingut de les matèries atribuïdes a la competència autonòmica ja que, en no ser definides mitjançant conceptes amplis i oberts, no

14. Vegeu especialment Francisco Balaguer, *op. cit.*

permeten incorporar les noves activitats públiques que en el futur puguin aparèixer i que avui són imprevisibles; aquesta mateixa taxa de petrificació s'aplica a tot sistema de distribució de competències en no permetre que l'Estat el pugui anar adaptant a les circumstàncies canviants; per fi, el detall limitaria la llibertat d'actuació dels òrgans de govern de la CA en obligar-la a actuar en tots els àmbits materials previstos en l'Estatut; amb això es potenciarà a més un intervencionisme creixent del poder públic autonòmic en els àmbits més diversos de la vida social i econòmica. És més, s'afirma que si la finalitat de la redacció detallada és la de "blindar" les competències, aquest objectiu no queda garantit, ja que tant el Tribunal Constitucional com el legislador estatal poden continuar interpretant els conceptes constitucionals relatius a les competències estatals de la mateixa manera que ho han estat fent fins ara i aquestes interpretacions estatals desconexades del nou contingut estatutari es poden consolidar durant el llarg període de temps (que pot ser de més de deu anys) que el Tribunal triga a resoldre els conflictes competencials.¹⁵

Puc avançar que no comparteixo cap d'aquests retrets. En primer lloc, respecte a l'afirmació que no és propi d'un text "quasi constitucional" descendir al nivell de concreció a què arriben els preceptes de la proposta de reforma que regula les competències autonòmiques, convé tenir en compte que el grau de concreció que han de tenir els preceptes que regulen qüestions materialment constitucionals depèn en essència de la matèria que regulen i molt especialment de la funció constitucional que desenvolupen. És cert que, per regla general, els preceptes constitucionals –o "quasi constitucionals"– han de tenir un grau d'obertura o de generalitat suficient per permetre'n l'adaptació a l'evolució de la realitat social que pretenen regir i sobretot per permetre que dintre del marc dissenyat per ells siguin possibles diverses concrecions o, el que és el mateix, perquè en aquest marc puguin actuar diverses alternatives polítiques. No obstant això, en els preceptes que tenen com a objecte la distribució de les competències entre ens territorials, en la mesura que aquesta funció s'ha de realitzar des d'una posició *suprapartes*, cal evitar al màxim que aquesta regulació quedi a la lliure disposició d'algun dels ens implicats en el repartiment competencial. Els preceptes que regulen les relacions entre l'Estat i les CCAA no poden "delegar" aquesta regulació a disposicions de cap d'aquests

dos ens. Per això aquests preceptes poden i, fins i tot, han de ser més detallats i, si es vol, més reglamentistes.

La distribució dels títols competencials –altra cosa serà, com veurem, el seu exercici, que amb freqüència requerirà la col·laboració i la cooperació– ha d'estar constitucionalitzada al màxim nivell possible i aquest objectiu s'aconsegueix precisant al màxim aquests continguts en la Constitució o en les normes estatutàries que la completen en aquesta tasca. Aquesta precisió, a més de reduir la desconstitucionalització del sistema de distribució de competències, pot contribuir a reduir la conflictivitat competencial, encara que no convé fer-se gaires il·lusions quant a això. D'altra banda, la tasca de repartir competències actualment té un contingut i una complexitat tècnica que no admet amb facilitat la regulació mitjançant principis generals, ni regles genèriques i obertes. En suma, tant pel seu objecte com per la seva finalitat es tracta de preceptes que requereixen una notable precisió tècnica i un important grau de detall. L'experiència més recent del dret comparat a Europa sembla confirmar-ho, ja que després d'una etapa en la qual aquest repartiment es basava en categories generals, i fins i tot en algun cas en la consecució de determinats fins, actualment la tendència és la de concretar l'abast dels títols competencials mitjançant la seva regulació detallada.¹⁶

El detall en la delimitació del contingut dels diversos títols competencials, pel que s'acaba de dir, contribueix a augmentar la garantia d'indemnitat d'aquest contingut reconegut estatutàriament davant de futures interpretacions reduccionistes. I aquest, cal recordar-ho, era un dels primers objectius perseguits per les forces polítiques que van impulsar la reforma estatutària. Es pot discutir si és o no excessiu el grau de detall que finalment han adquirit algunes competències en el text de la proposta de reforma, però la veritat és que al llarg dels gairebé dos anys d'elaboració de la proposta de reforma no s'han ofert tècniques alternatives que permetin assolir amb les mateixes ga-

16. Encara que l'estudi comparat exigiria precisar les diferències que presenten els contextos en els quals actuen els textos que passo a citar, es pot veure, per exemple, la Constitució suïssa de 1999, d'una notable extensió en la regulació del sistema de distribució de competències, o les lleis que regulen la "devolució" de competències a Escòcia i a Gal·les –Scotland Act de 1998 i The Government of Wales Act de 1998 i les disposicions que els completen– que arriben a un nivell de casuística extraordinari, o el mateix projecte de Constitució europea; o també la reforma alemanya, de moment paralitzada, que transitava clarament per aquest mateix camí.

ranties els objectius esmentats d'ampliar i assegurar al màxim el contingut de les competències autonòmiques.

Quant a l'afirmació que la concreció i el detall no aconseguiran "blindar" o garantir al cent per cent el contingut de les competències, cal reconèixer que això és així. No obstant, també aquesta és una qüestió de grau. El que es pretén és garantir al màxim la indemnitat d'aquestes competències acceptant d'entrada que el Dret no pot oferir una garantia total. Però, admès això, sembla evident que com més precisa sigui la determinació de les matèries, més es facilita la tasca del Tribunal Constitucional en el moment d'enquadrar una activitat pública en una matèria competencial o en una altra: si els horaris comercials s'inclouen en un estatut en la matèria de comerç, el Tribunal tindrà més dificultats per incloure-la en una altra matèria. S'argumenta que l'Estat pot continuar interpretant l'abast dels seus títols fent cas omís del que estableixen els estatuts, però no sembla aquesta una hipòtesi atenedible, ja que no es pot imaginar que l'Estat, que haurà pactat i aprovat la reforma estatutària, decideixi conculcar el contingut d'aquesta norma jurídica i el principi de lleialtat institucional. Quant a l'argument relatiu als perills derivats del retard del Tribunal Constitucional en la resolució dels conflictes competencials, els que argumenten així assenyalen l'existència d'un problema real, d'una transcendència enorme, però aquest problema no es pot concebre com una dada immutable capaç de condicionar reformes hipotètiques, sinó com una greu disfunció que cal solucionar.¹⁷

En relació amb el perill de petrificació que es podria derivar del detall en la regulació de les competències, si s'analitza des de la perspectiva de la CA, cal advertir que aquest perill no s'incrementa amb les regulacions detallades sempre que en especificar les submatèries

17. En el treball del professor Balaguer s'afegeix a les crítiques que s'acaben d'analitzar la relativa a l'existència de contradiccions en algunes competències que es qualifiquen en la proposició de llei de reforma estatutària com exclusives, però en descriure's les submatèries que "en tot cas" la componen s'al·ludeix a submatèries que no tenen la condició d'exclusives ja que s'expliciten únicament funcions executives, amb la qual cosa, afirma, hi hauria dos conceptes d'exclusivitat. Doncs bé, aquesta crítica no té en compte que la clàusula "en tot cas" s'inclou precisament per donar a entendre que tota la matèria és, per exemple en els casos als quals es refereix el professor Balaguer, exclusiva i que la relació de submatèries no té caràcter exhaustiu: s'esmenten les que tradicionalment s'han provat més conflictives o les que es consideren més rellevants o es volen assegurar per algun altre motiu. Per això si en una determinada matèria la legislació no ha plantejat problemes, s'especifica només l'execució, la qual cosa no vol dir que la legislació no sigui també exclusiva.

que formen les diverses matèries competencials s'afegeixin clàusules de salvaguarda –com les clàusules “en tot cas” que figuren a la proposta de reforma catalana– que permetin incorporar en el futur submatèries no explicitades. Si s'analitza des de la perspectiva de la possibilitat d'adaptar el sistema constitucional de distribució de competències a futures circumstàncies avui imprevisibles, s'ha de reconèixer que la proposta limita la possibilitat d'alterar la titularitat de les competències adduint la necessitat d'adaptar el sistema a circumstàncies sobrevingudes. Amb tot, cal recordar que aquesta rigidesa respecte de la titularitat no té per què traduir-se també en una rigidesa en l'exercici de les competències. És clar que en el món actual seran poques les competències que es podran exercir de forma aïllada i amb molta freqüència caldrà recórrer a mecanismes de cooperació i col·laboració, horitzontal i vertical, per cert avui molt poc desenvolupats en el nostre ordenament. Doncs bé, a través d'aquests mecanismes s'haurà de garantir l'adaptació del sistema a les noves circumstàncies que puguin aparèixer; però la participació en els mecanismes de cooperació i col·laboració no exclou, sinó que pressuposa, una delimitació prèvia i clara de la titularitat de les competències; així ho exigeix, entre altres, el principi de responsabilitat dels poders públics davant els ciutadans. I certament, si aquest exercici en col·laboració no resulta suficient per atendre les noves circumstàncies, el detall en la delimitació de les competències exigirà efectivament canvis en les normes que regulen aquest repartiment competencial, especialment en els estatuts, evitant que l'Estat pugui atribuir-se unilateralment la titularitat sobre unes activitats la competència sobre les quals s'ha atribuït a una CA. Al meu judici, la rigidesa introduïda en la reforma estatutària supera el test de proporcionalitat, tant pel que fa a la finalitat perseguida com pels mitjans emprats per assolir-la.

Finalment, els retrets que pronostiquen una limitació de la llibertat d'actuació dels òrgans de govern de la CA i un intervencionisme creixent parteixen, crec, d'una confusió entre la titularitat i l'exercici de les competències.

En efecte, el fet que un estatut precisi el tipus d'activitats públiques sobre les quals la CA té la titularitat, no l'obliga a exercir aquestes activitats ni predetermina o condiona el contingut concret que hauria de tenir aquest exercici en cas de produir-se. No limita, per tant, la llibertat d'opció, ni propicia l'intervencionisme. Reservar a una CA la regulació de l'obra social de les caixes d'estalvis, de les causes de dissolu-

ció de determinades associacions o l'aprovació de plans d'ordenació del litoral, no equival a afirmar que forçosament s'hauran de dictar aquestes regulacions o aprovar aquests plans i, encara menys, quin serà el contingut d'aquesta regulació i si serà més o menys intervencionista del que és actualment. Decidir no exercir una competència és una forma d'exercir-la (encara que per evitar que aquesta falta d'exercici exprés permeti l'actuació d'un altre ens, requereix un reconeixement clar de la titularitat). Però sobretot, respecte de la denúncia d'intervencionisme, cal tenir molt present que en el títol relatiu a les competències de la reforma estatutària no s'ha previst cap activitat de control o de supervisió a favor de la Generalitat que no estigués ja prevista en l'ordenament jurídic vigent; l'única novetat que introdueix la proposta de reforma és la de traslladar a la Generalitat la titularitat sobre alguna d'aquestes activitats que actualment correspon a l'Estat, però, com és obvi, aquest canvi de titularitat en si mateix no incrementa la intervenció pública.

9. Epíleg. La dimensió política de les propostes de delimitació competencial

Finalment, voldria assenyalar que, en realitat, moltes de les objeccions de constitucionalitat o de tècnica legislativa que es formulen a la proposta de reforma, allò que finalment qüestionen és l'oportunitat o la conveniència política d'atribuir a les CCAA el poder públic i polític contingut en les competències que pretenen assumir. El que es posa en dubte, amb tota legitimitat, és la important redistribució del poder polític que comporta la proposta de reforma estatutària en curs.

En alguns casos s'afirma que, sota la reivindicació aparentment innòcua de la millor garantia de les competències, de fet el que es pretén és ampliar l'abast de les competències que ara tenen les CCAA.¹⁸ Aquesta apreciació és tan certa com justificada l'opció que pretén denunciar: si una CA promou una reforma estatutària en aquest àmbit perquè considera que al llarg dels últims 25 anys s'ha realitzat una interpretació reduccionista de l'abast de les seves competències, és evi-

dent que no tindria cap sentit que pretengués garantir *pro futuro* aquest contingut que considera fruit d'una interpretació limitativa. Per això les forces polítiques que promouen la reforma de l'Estatut de Catalunya mai no han negat que allò que pretenien és ampliar aquest contingut i garantir aquesta nova "lectura" enfront de futures interpretacions reduccionistes.

Però, més enllà d'aquesta precisió, alguns autors sostenen –normalment sense més precisions– que l'abast atribuït a les competències autonòmiques en la proposta de reforma estatutària comporta una reducció tan dràstica de les competències estatals que pot crear a l'Estat un greu problema de funcionament.¹⁹ No és aquesta la meua apreciació i mentre els crítics no aportin dades més concretes, tan sols puc avançar que és evident que l'Estat ha de tenir suficients competències per poder funcionar de forma eficaç i per poder garantir la realització efectiva del principi de solidaritat, com proclama la Constitució. És més, en la determinació de la distribució de competències cal tenir en compte les aspiracions legítimes de millora de l'autogovern de les CCAA, però també la consecució d'un major benestar i una major prosperitat per part dels ciutadans. No obstant això, aquestes són ponderacions que sobrepassen l'àmbit jurídic per entrar de ple en l'esfera de la política, sens dubte, molt més rellevant.

19. *Ibidem*, p. 8.

RESUMEN

En materia de distribución competencial, la propuesta de reforma estatutaria catalana parte de la percepción de que a lo largo de los veinticinco años de vigencia del Estado de las Autonomías se ha hecho de forma sistemática una interpretación restrictiva del alcance de las competencias autonómicas. Para hacer frente a este estado de cosas, la técnica jurídica empleada en la propuesta consiste en delimitar con la máxima precisión el alcance funcional y material de las competencias atribuidas a la Generalitat. Frente a esto, varios autores han opuesto argumentos como el de que el sistema de distribución competencial ya está cerrado y no queda margen para reconocer más competencias a las comunidades autónomas; que dicho sistema no admite concreciones estatutarias y que existe el riesgo de acabar con diecisiete modelos; que los estatutos no pueden delimitar, ni siquiera indirectamente, las bases; o que las reformas en curso introducen mutaciones constitucionales, aparte de limitar las opciones futuras de los órganos de gobierno autonómicos y provocar una petrificación del sistema competencial. El autor argumenta en contra de estas críticas y fundamenta la función del Estatuto como norma delimitadora de competencias en la línea de la actual propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

ABSTRACT

This article analyzes from a constitutional law perspective, one of the main controversial issues that the recently enacted reform proposal of the Catalan Estatut has raised: the legal and technical nature of the new system adopted by the reform proposal to establish the distribution of powers between the Catalan institutions and central government and institutions. Confronting what has been the rule since 1979, the new system fixes with precision the scope of powers of the Catalan institutions by specifying the functional and substantive nature of these powers, that is, by specifying the legal margin of manoeuvre on these powers and their specific content. This new system and the legal technique on which it is based, have been largely criticized from several points of view, mainly arguing that they are not fully constitutional. In this sense, the main objective of this article is to argue for the constitutional and legal appropriateness of the new system of power distribution, and, therefore, to argue against its main criticisms.