

Juan Cano Bueso

PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA  
CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE ALMERÍA  
LETRADO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA (E.E.)

# CONSIDERACIONES SOBRE UNA ADECUADA ESTRATEGIA PARA LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

## SUMARIO

### I. LA FILOSOFÍA POLÍTICA DE LA REFORMA ESTATUTARIA

### II. LAS PREGUNTAS QUE DEBEN RESPONDERSE

#### 1.<sup>ª</sup>) LA OPORTUNIDAD

#### 2.<sup>ª</sup>) ¿CUÁNDO SE DEBERÍAN HABER IMPULSADO LAS REFORMAS?

#### 3.<sup>ª</sup>) ¿CÓMO DEBERÍAN HACERSE LAS REFORMAS?

#### 4.<sup>ª</sup>) ¿CUÁL DEBIERA SER EL CONTENIDO MÍNIMO DE LAS REFORMAS?

##### 1.<sup>º</sup>) MODERNIZACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS

##### 2.<sup>º</sup>) RELECTURA EN CLAVE DE IGUALDAD DE GÉNERO

##### 3.<sup>º</sup>) LOS ASPECTOS COMPETENCIALES

##### 4.<sup>º</sup>) LA MODERNIZACIÓN ECOLÓGICA

##### 5.<sup>º</sup>) LA MODERNIZACIÓN TERRITORIAL

### I LA FILOSOFÍA POLÍTICA DE LA REFORMA ESTATUTARIA

Una característica esencial de la presente Legislatura la constituye las anunciadas reformas estatutarias. Precedidas por el Plan Ibarretxe —que no era la reforma del Estatuto sino la ruptura de la Constitución—, el Parlamento de Cataluña ha concluido la tramitación conducente a una reforma estatutaria en profundidad. Antes lo hizo Valencia mediante un meritorio acuerdo entre las dos fuerzas políticas mayoritarias. También está a punto de culminar el proceso Andalucía, donde el propio Presidente de la Junta lanzó la idea en junio de 2001, cuando con ocasión del Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, el Presidente Chaves aludía a la necesidad de *«abrir un debate político y social sobre el texto estatutario, evitando la polémica partidista, y proceder con inteligencia y pragmatismo a impulsar un nuevo horizonte de autogobierno*

*que facilite lo que vengo denominando la segunda modernización de Andalucía, en base a sugerencias, propuestas e iniciativas, sin excluir ninguna alternativa, incluida la posibilidad de reformar el Estatuto si fuera necesario». Y más adelante solicitaba «diálogo y acuerdo para contribuir desde nuestra Comunidad al desarrollo del Estado de las Autonomías. Un impulso que debe significar la reforma del Senado, la creación de la Conferencia de Presidentes Autonómicos, el fortalecimiento de las Conferencias Intersectoriales y la presencia de las Comunidades españolas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea».*

Pero las reformas emprendidas en unos y otros lugares responden a una filosofía política bien diferente. Mientras que el Gobierno Vasco pretendía la ruptura de la Constitución, la Comunidad Autónoma de Valencia ha apostado por una reforma tranquila y en el marco de la suprema norma; distinto, por cierto, al envite del Parlament de Catalunya que ha situado la reforma en unos límites que pueden plantear, en su momento, algunas dudas de constitucionalidad. No es el caso de Andalucía, donde legítimamente se aspira a ser la referencia estatal de una reforma intensa y profunda pero que tenga cabida en el marco de la vigente Constitución. La reforma del Estatuto en Andalucía ha venido precedida de un debate participativo, exento de crispación política, carente de veleidades inquietantes y presidido por la asunción plena de los principios contenidos en el artículo 2 de la Constitución: unidad, autonomía y solidaridad.

En el contexto general de las reformas se respira un razonable clima de comprensión hacia los hechos diferenciales protegidos por la Constitución y una radical oposición a que el reconocimiento de tales peculiaridades implique cualquier tipo de privilegio. En general, las reformas estatutarias se plantean, de una parte, como aspiración para el incremento del autogobierno y, de otra, en orden a la reactualización del pacto estatuyente que permita elevar a norma institucional básica los avances, de todo tipo, alcanzados en el desarrollo autonómico de los últimos veinticinco años. El ajuste entre realidad política y preceptividad jurídica, entre *normalidad* y *normatividad*, permitirá dar un salto adelante en la consolidación del Estado autonómico y ganar en seguridad jurídica de cara a limitar los conflictos institucionales y propiciar entre todos que el Estado funcione armónicamente.

## II LAS PREGUNTAS QUE DEBEN RESPONDERSE

Así las cosas, una prudente meditación sobre una operación jurídico-política tan importante, como es la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades que lo han emprendido, ha precisado dar cumplida respuesta, al menos, a cuatro preguntas capitales. La primera, si era *necesaria* la reforma del Estatuto; en caso afirmativo, *cuándo* convendría llevar a cabo la reforma; en tercer lugar, *cómo* debería acometerse en términos políticos y parlamentarios; y, por último, cual debería ser el *contenido* y alcance de la pretendida operación jurídico-constitucional. Oportunidad, temporalidad, tramitación y adecuación. Éstos son los cuatro puntos básicos que una estrategia de reforma constitucionalmente adecuada debiera establecer de manera apriorística y por ese orden de prioridades.

### 1.ª LA OPORTUNIDAD

La primera cuestión que con carácter previo merece ser despejada por el *poder estatuyente* es aquella que se pregunta sobre la propia *necesidad y conveniencia* de la reforma estatutaria. Ésta es una interrogante de todo punto pertinente porque, aunque en el momento de escribir estas líneas se presenta como una cuestión pacífica, no lo fue en el origen del proceso donde no en todas las Comunidades Autónomas las mismas fuerzas políticas estuvieron de acuerdo en la pertinencia de propiciar una reflexión sobre el grado de actualización de las normas estatutarias. Hoy, en cambio, podemos constatar cómo, allí donde se han acometido las reformas, las fuerzas del arco parlamentario, las centrales sindicales y organizaciones empresariales más representativas así como la mayoría de las asociaciones ciudadanas son favorables a las modificaciones estatutarias. Por lo demás, en la práctica totalidad de los sondeos de opinión pública recientemente efectuados los ciudadanos se muestran satisfechos con su autonomía política y partidarios de incrementar los niveles de autogobierno.

Ello no significa que no debamos afirmar con contundencia que las Comunidades Autónomas que han emprendido reformas han dispuesto de unos Estatutos de Autonomía que han producido unos *rendimientos óptimos* en el transcurso de los veinticuatro años de vigencia que se acaban de cumplir. Durante este tiempo, las respectivas normas institucionales básicas han posibilitado en los distintos territorios la profundización y partici-

pación democrática, la legitimación del subsistema político, un amplio despliegue institucional autóctono y la impulsión de un abanico de políticas públicas cuya característica esencial ha sido una determinante *vocación social* unida a una preocupación por la dotación de infraestructuras orientadas al *despegue económico*.

Sin embargo, no podemos olvidar que la elaboración y aprobación de buena parte de los Estatutos que ahora se reforman (y, que impactó en primer lugar sobre el de Andalucía), se produjo en un marco general de redefinición y racionalización del proceso autonómico, diseñado por el segundo Gobierno del Presidente Suárez, iniciado en 1979, que desembocó, tras el Informe de la Comisión de Expertos, en la suscripción de los Acuerdos de 1981 firmados entre UCD y PSOE, y que culminó con la aprobación de la LOAPA, en buena medida declarada posteriormente inconstitucional. Son, por tanto, unos Estatutos aprobados en un momento de convulsión de la vida política española y que se tramitan a la sombra del 23 de febrero y de las cautelas que, en aquel momento, imponían las amenazas de desestabilización del sistema constitucional y de libertades propiciado por la Constitución de 1978.

Por lo que se refiere al Estatuto de Andalucía, era un texto pactado, en buena medida, desde la desconfianza de una de las grandes fuerzas políticas, precisamente el partido de UCD que en aquel momento encarnaba el Gobierno de la Nación. Ello condujo a que por la vía de los motivos de desacuerdo y a través de la presentación de enmiendas, el centro-derecha español (UCD-AP) intentara rebajar a lo largo de la tramitación parlamentaria el techo de autogobierno que el artículo 151 de la Constitución confería a las Comunidades de primer nivel. Ese máximo nivel que los andaluces, contra todo pronóstico, habían conseguido en las urnas, superando los sucesivos obstáculos previstos en tal precepto, incluida la operación de *ingeniería constitucional* que supuso la modificación del artículo 8.4 de la Ley Orgánica 2/1980, de distintas modalidades de referéndum, para hacer posible la incorporación al proceso de la provincia de Almería. Y ese techo significaba, sencillamente, la equiparación con las llamadas «Comunidades históricas» del nivel competencial y del aparato institucional (en particular, la autonomía política expresada a través de Parlamento propio). No otra cosa debía ser la consecuencia constitucional tras el cumplimiento del procedimiento previsto.

Como se ha dicho tantas veces, el «efecto Andalucía» hizo descarrilar el modelo abierto pero claramente indiciado en la Constitución: el de las «nacionalidades» y el de las

«regiones». Y hoy, el ejercicio de indagar cuánto y de qué manera influyó la reconducción del proceso autonómico y el impacto que este reflujo tuvo sobre aquellos textos estatutarios no es una tarea fácil. Sin embargo, sí es posible espigar algunos elementos básicos que, a modo de vestigios de la «reconducción», quedaron patentes en el texto de los Estatutos. Véase, por ejemplo, para el caso de Andalucía, la inexistencia de la disolución parlamentaria, la «congelación» de rango de las relaciones del Parlamento con el Gobierno, la posibilidad de elección automática del Presidente de la Junta y la flagrante limitación de los periodos de sesiones.

Pues bien; han transcurrido veintiocho años desde la aprobación de la Constitución, casi otro tanto desde la promulgación de los primeros Estatutos. Y el hecho cierto es que la realidad política, social, económica y cultural, tanto desde la perspectiva interna como desde la internacional, en nada se parecen hoy a aquellas condiciones reales y ambientales a las que hubo que hacer frente en los años setenta del siglo pasado. En el entreacto, han sucedido muchos eventos e importantes transformaciones que no pueden ser obviadas desde el plano de las supremas normas. Así:

- España formalizó en 1985 su ingreso en la Unión Europea, lo que ha supuesto la necesidad de homologar nuestro sistema político, económico, monetario, fiscal, etc. a las prescripciones de la Unión.

- Hemos desplegado el Estado autonómico y producido una profunda descentralización partiendo de un desvaído e impreciso Título VIII de la Constitución, construyendo una suerte de funcionamiento territorial equiparable, *grosso modo*, a un Estado federal del tipo alemán y, por supuesto, con más profundidad descentralizadora que el modelo italiano. Y lo hemos acometido, fundamentalmente, sobre la base de acuerdos políticos y dirimiendo los conflictos mediante sentencias del Tribunal Constitucional.

- Hemos desarrollado el Estado social de derechos y prestaciones, universalizando los servicios públicos básicos y confiriendo otra serie de derechos ciudadanos derivados, bien de derechos fundamentales constitucionalizados, o bien del surgimiento de nuevos derechos de carácter prestacional legalmente acogidos.

- Hemos transitado desde un país que ajustaba sus excedentes de mano de obra desprotegida por la vía de su exclusión hacia la emigración exterior, a un país de acogida de cientos de miles de inmigrantes, puente y frontera de dos mundos, cuyos derechos y deberes es necesario establecer y garantizar.

- Hemos pasado de una sociedad agraria y preindustrial a una economía basada en un mayor equilibrio entre los sectores productivos, donde el sector servicios es determinante para el mantenimiento del empleo.

- Hemos abierto nuestras fronteras, estamos presentes en foros internacionales, participamos en programas de cooperación internacional, integrándonos paso a paso en la globalización económica, en la modernización ecológica, en la sociedad del conocimiento y de la información.

Por lo demás, hemos asistido al derrumbamiento de los equilibrios políticos e institucionales surgidas tras la Segunda Guerra Mundial, que se encuentran en plena revisión, se trate del Fondo Monetario Internacional, de la propia ONU, o del G-8, sin olvidar el impacto que sobre la producción y el consumo supondrá la irrupción en el escenario mundial del «gigante chino». La «Guerra Fría» y la tensión bipolar entre oriente y occidente ha sido sustituida por un imperialismo agresivo que fomenta y propicia los conflictos étnico-religioso-culturales y el choque de civilizaciones.

En suma, el escenario mundial nos depara el fenómeno de la globalización, la mundialización de los mercados, el surgimiento de un «Gobierno invisible» supraestatal que gestiona los flujos monetarios, que interfiere las bolsas, y que no tiene formalización política, ni personalidad jurídica, ni control democrático. Todos estos fenómenos necesitan una respuesta política, auspiciada desde la reflexión intelectual y el impulso popular procedente de los espacios más cercanos al ciudadano, sobre todo desde la esfera municipal y desde el contexto regional, entendidos como microespacios políticos donde hombres y mujeres pueden practicar la democracia y adquirir la condición plena de ciudadanía.

Valdría decir, a modo de conclusión, que en los últimos veinticinco años el panorama mundial se ha modificado y, lógicamente, España y sus territorios también han cam-

biado sustancialmente. En el plano interno, porque su sistema político se ha consolidado, su desarrollo económico ha despegado, se han universalizado servicios tan básicos como el educativo y el sanitario, los sistemas de protección y prestación funcionan en unos estándares razonables. Es la nuestra una realidad que poco tiene que ver con la sociedad de los años setenta. Y lo mismo sucede desde la perspectiva de la acción exterior, donde las Comunidades Autónomas están jugando un papel muy importante, acorde a sus posibilidades, en el ámbito de la cooperación internacional, del intercambio cultural, del comercio exterior, en los esfuerzos por el diálogo y el entendimiento entre culturas, en la preservación de la estabilidad y de la paz en el Mediterráneo, particularmente en el Magreb, y en el enlace con los países hispanoamericanos.

Y así podríamos continuar relatando las profundas diferencias derivadas de los acontecimientos surgidos en el último cuarto de siglo, a los que ni España ni sus Comunidades Autónomas han permanecido ajenas. Y así hasta llegar a preguntarnos, desde criterios de oportunidad política y de adecuación jurídica: ¿Responden estas normas estatutarias, aprobadas en 1981/82, a la realidad de un cuarto de siglo después? A mi modo de ver, la respuesta es claramente negativa. Cierto que en lo esencial los distintos subsistemas podrían seguir funcionando sin acudir al mecanismo de reforma. Pero ello sería tanto como mantener una maquinaria en activo que no por seguir en funcionamiento se comporta con manifiesta obsolescencia.

Por todo ello hay que considerar un acierto el proceso conducente a la revisión y actualización de los Estatutos de Autonomía. Y por ello, también, desde los diversos Consejos de Gobierno hasta la práctica totalidad de las fuerzas políticas parlamentarias se han implicado de manera decisiva a la hora de propiciar un debate sobre la adecuación de las normas escritas a la realidad política subyacente. Y es que en el ámbito del Derecho suele suceder con frecuencia que las normas jurídicas envejecen con extraordinaria celeridad. Y ello es particularmente perceptible en el ámbito del Derecho Constitucional, donde instituciones y regulaciones pensadas por el legislador de una determinada manera terminan superando el corsé normativo estipulado y desbordando por completo las previsiones que el legislador estableció para una realidad más prolija y dinámica. Es entonces cuando la tensión entre *normalidad* y *normatividad* adquiere una notable relevancia.

Así las cosas, la reforma estatutaria se convierte en la forma primaria de preservar la normatividad, la imperatividad y la eficacia de las supremas normas. Porque cuando se produce esta discordancia entre *normalidad* y *normatividad*, entre realidad política y formalidad jurídica, no es peor para la realidad sino que se resiente el carácter preceptivo de la norma. Y es entonces cuando encontramos el terreno abonado para detectar sin esfuerzo todo un catálogo de prescripciones virtuales, una suerte de preceptos carentes de operatividad y vigencia, letra muerta desconectada por completo de la realidad social.

Si es un principio esencial del Derecho que las normas deben responder a la realidad de su tiempo, es evidente que la reforma agraria no responde a los criterios de la política agraria comunitaria; es no menos evidente que España dejó de ser tierra de emigrantes y necesita una respuesta a los flujos migratorios en su condición de frontera sur de Europa; que hemos ingresado, en fin, en la Unión Europea sin que los Estatutos hagan la menor referencia a la fase ascendente de toma de decisiones y a la participación de las Comunidades Autónomas en la conformación de las políticas comunitarias. Por no hablar de desarrollos normativos contrarios a la letra de los Estatutos pero necesarios para el buen funcionamiento del sistema.

Por todo ello considero un acierto de los dirigentes y de las fuerzas políticas que propugnaron las reformas la oportunidad de producir una profunda reflexión, desde el pleno respeto a la vigente Constitución, acerca del grado de adecuación entre *normalidad* y *normatividad*, entre las normas contenidas en los hasta ahora vigentes Estatutos y la realidad social subyacente.

## 2.<sup>a</sup> ¿CUÁNDO SE DEBERÍAN HABER IMPULSADO LAS REFORMAS?

Despejada, pues, la *oportunidad* de las reformas, la segunda pregunta que debemos contestar guarda relación con el *tempo* político. ¿Debe preceder la reforma constitucional a las modificaciones estatutarias?. La respuesta en sede teórica parece de todo punto clara. Si la Constitución territorial es un *fragmento* capital (en la terminología de Lassalle) de la *Constitución real* del Estado, es más que conveniente que el modelo se juridifique en la *Constitución formal*. Sólo así las normas contenidas en la Constitución



territorial operarán como garantía, a la vez que límite, del ejercicio de la autonomía política en condiciones de igualdad y solidaridad.

En mi opinión hubiere sido de todo punto conveniente tramitar la reforma de los distintos Estatutos en paralelo y con la vista puesta, quizás, en otros procesos de reforma estatutaria, pero, sobre todo, *sin perder la perspectiva de la reforma constitucional* anunciada pero paralizada. De lo contrario, se corre el peligro de que algunas propuestas de reforma, que pueden ser razonables y hasta convenientes, puedan impactar, cuando no contradecir, con la literalidad de la Constitución vigente.

Por otra parte, el necesario *ensamblaje entre la Constitución y los Estatutos* —en definitiva, el bloque de la constitucionalidad— es imprescindible en materias como los derechos derivados de los derechos fundamentales, en la composición y funcionamiento del Senado, en la configuración de los instrumentos de colaboración, cooperación y mutuo auxilio, tanto desde la perspectiva de la formación de la voluntad interna del Estado cuanto de la formación de la voluntad hacia el exterior, en el establecimiento de los canales de representación y participación de las Comunidades Autónomas en el espacio de la Unión Europea, en las cuestiones atinentes a la Administración Local y Judicial etc.

En todo caso, y en aras de que el proceso de cambio sea ordenado y constitucionalmente adecuado, es necesario que la reforma estatutaria no supere, en ningún caso, el marco establecido por la vigente Constitución, al menos mientras ésta exista en su tenor literal. Dicho de otra manera, lo constitucionalmente correcto consiste en efectuar la lectura de los Estatutos a la luz de las posibilidades que ofrece la Constitución, y no al revés. Por tanto, sería inconstitucional e ilegítima —cuestión que no afecta a Andalucía ni a Valencia pero se debatió en Cataluña— una pretendida reforma de un Estatuto que anticipara e intentara superar el marco de la vigente Constitución, o que de forma no negociada con las Cortes Generales pretendiese forzar la modificación de ciertas leyes orgánicas de desarrollo directo de la Constitución.

Sin embargo, nada impediría que este debate, articulado en paralelo, pudiese determinar la conveniencia de adaptar la Constitución (y, por supuesto, las leyes orgánicas y de bases), no sólo en los cuatro puntos anunciados por el Gobierno, sino a bloques

estatutarios, debidamente acotados y homogeneizados para todas las Comunidades Autónomas que, establecidos en términos de igualdad, supongan desde el punto de vista funcional una mayor y mejor sintonía de nuestro sistema constitucional a esta realidad de la España plural. Hasta aquí lo que podría y debería haber sido.

Sin embargo, es lo cierto que la inexistencia de «*consensus básico*» entre las dos grandes fuerzas políticas estatales, en orden a la reforma constitucional, ha impedido el necesario y sosegado debate sobre la conveniencia de dar la palabra al Poder Constituyente. Y esta sacralización de la intangibilidad de la Constitución, convertida en una suerte de *ideología de la no reforma* y de la bondad intrínseca de la suprema norma vigente, puede haber sido la causa desencadenante de la huida hacia adelante practicada por las fuerzas nacionalistas vascas (rechazada por su vehemente contenido en el Congreso de los Diputados) y por las fuerzas políticas e instituciones de Cataluña, cuyo nuevo Estatuto está recurrido ante el Tribunal Constitucional.

Dicho de otra manera, la ausencia de acuerdo en torno a la reforma constitucional ha propiciado en sede política la *huida* hacia delante del Parlamento vasco y el *tirón* exitoso del Parlament de Cataluña, que ha alumbrado un nuevo Estatuto que, de momento, está obligando a la modificación de ciertas leyes de bases y orgánicas, con un alcance, a veces, limítrofe con la propia reforma de la Constitución. El hecho de que Cataluña y Andalucía hayan seguido por una senda reformista de elevación de máximos techos competenciales y agotamiento de las posibilidades constitucionales, pueden ser preludio de una necesaria reforma constitucional que, de no acometerse, traerá de seguro futuros conflictos constitucionales de no fácil resolución.

### 3.<sup>a</sup> ¿CÓMO DEBERÍAN HACERSE LAS REFORMAS?

La tercera pregunta debe dar cumplida respuesta a las mayorías parlamentarias necesarias para abordar el empeño. Convenimos en que la reforma estatutaria es una *reactualización del pacto estatuyente*, incidente en el pacto constituyente, que quizás no ha sido demandada masivamente por los ciudadanos, pero a la que tampoco se oponen, antes bien, la respaldan si se formula en términos de profundización del autogobierno, reconocimiento de más derechos y mejora en la prestación de los servicios

públicos. Es, además, una reforma deseada, con mayor o menor intensidad, por todas las fuerzas políticas y sociales. Partidos políticos, confederaciones de empresarios, sindicatos más representativos y asociaciones ciudadanas, buena parte de los profesores de Derecho Público se han mostrado favorables a la reactualización de nuestras supremas normas.

En tales condiciones, la reforma debe surgir siempre del *diálogo* y respaldada por un *amplio consenso* en lo fundamental que permita en lo no esencial salvar las propias posiciones contrapuestas o diferenciadas. Ello llama de inmediato a acotar aquellas materias que se deben entender como fundamentales, y que en mi opinión serían los derechos de los ciudadanos, las medidas de profundización democrática del sistema político, las garantías para el ejercicio del autogobierno (competencias garantizadas y suficiencia financiera) y la vertebración territorial interna (tanto en sus aspectos simbólicos y culturales cuanto en el establecimiento de las estructuras institucionales) para la óptima prestación de los servicios y el desarrollo armónico de los diversos territorios.

El consenso, en mi opinión, no es la unanimidad ni la uniformidad. Tampoco la absoluta incidencia en los mismos puntos y con la misma perspectiva, por parte de todas las fuerzas políticas; el consenso estribaría en que las reglas generales del marco de juego del sistema, flexiblemente entendidas, estén aceptadas por las principales fuerzas políticas en sus aspectos nucleares y, muy particularmente, por aquellas que tienen capacidad para producir el efecto de alternancia de gobierno en la Comunidad Autónoma.

#### 4.<sup>a</sup> ¿CUÁL DEBIERA SER EL CONTENIDO DE LA REFORMA?

Pues bien, visto el momento procedimental en el que las distintas reformas se encuentran, unas culminadas, otras pendientes de tramitación, al poner por escrito esta sintética reflexión, conviene ya preguntarse acerca del contenido y alcance de los temas cuya incorporación más interés ha despertado, y que suponen una *modernización* de la norma institucional básica de las Comunidades Autónomas concernidas. En aras de la brevedad sólo aludiremos, sintéticamente a las siguientes cuestiones:

## 1.º MODERNIZACIÓN EN MATERIA DE DERECHOS

El Estado autonómico español viene caracterizado por la igualdad de derechos de todos sus ciudadanos en cualquier punto del territorio español. Y éste constituye un principio nuclear que vértebra nuestra Constitución en cuanto se erige en un elemento de unidad y cohesión. Existe, por tanto, una cierta uniformidad de derechos y obligaciones para todos los españoles, en la medida en que están vinculados, todos ellos, por un ordenamiento jurídico común cuyo vértice se encuentra en la suprema norma. Por otra parte, también es cierto que la Constitución no contiene previsión alguna que autorice concretamente a las Comunidades Autónomas a establecer una tabla propia de derechos y deberes. Antes al contrario, los Estatutos vigentes remiten a la Constitución el catálogo de estos derechos y deberes de los ciudadanos de sus respectivas Comunidades, en términos de igualdad en cuanto al reconocimiento y garantías de su ejercicio. Ninguna duda cabe, entonces, respecto de que los *derechos fundamentales* son los derechos reconocidos por la Constitución, iguales para todos los españoles.

Ahora bien, el hecho de que los españoles sean titulares de derechos y deberes reconocidos por la Constitución no impide, en principio, que desde el respeto a los derechos fundamentales, las Comunidades Autónomas puedan modular cuestiones atinentes a las condiciones de ejercicio de esos derechos, o reconocer otros derivados de los propiamente llamados fundamentales, e, incluso, regular «derechos» de nuevo planta que vengan a enriquecer y complementar los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados. Valga, como ejemplo, el derecho a establecer la voluntad vital anticipada, como *derecho conexo* al fundamental del derecho a vida, o todos los *derechos sociales* complementarios que en materia de prestación y protección pueda establecer la Comunidad Autónoma.

Estas ideas han sido acertadamente sintetizadas por la Profesora Mercé Barceló, quien ha puesto de manifiesto cómo en el esquema del análisis constitucional, y atendiendo a la distribución de competencias, podemos distinguir tres niveles, en materia de derechos y deberes:

- Un primer nivel, donde la Constitución impone una igualdad de trato entre todos los españoles y para ello apodera a la Ley Orgánica en orden a regular el contenido básico de esos derechos, que son los llamados fundamentales; y, en sentido inverso, desapodera a las Comunidades Autónomas para poder incidir sobre ellos. Básicamente, alude a cuanto guarda relación con la Sección Primera del Capítulo II del Título Primero.

- Un segundo nivel sobre el que la Constitución pretende un núcleo duro de homogeneidad, pero cuya normativa no impide que se pueda modular, desde la Comunidad Autónoma, un contenido y alcance del derecho superpuesto al estimado como básico. Sería el caso, por ejemplo, del derecho que todos tienen a vivir con dignidad el proceso de su propia muerte suscribiendo la voluntad vital anticipada, como derecho conexo al más fundamental derecho a la vida.

- Un tercer y último nivel, donde la Constitución no impide la conversión en derechos para los ciudadanos —y deberes para la Administración— de contenidos concretos de los principios rectores de la política social y económica, formulados en forma de derechos subjetivos de prestación o protección, exigibles ante los Poderes Públicos, o que deriven, en fin, de un título competencial acogido en el Estatuto.

Por tanto, de cara a las reformas estatutarias aquí se abre un mundo de posibilidades que tiene tres límites establecidos por la Constitución: el artículo 81.1, que impone una Ley Orgánica para la protección del contenido esencial de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, y los artículos 139.1 y el 149.1, que aluden a las condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos que, en todo caso, hay que respetar.

Pues bien, es constitucionalmente factible garantizar desde las reformas estatutarias nuevos catálogos de derechos sociales, adicionales o complementarios a los constitucionalmente garantizados. Se podrá decir en algunos casos que ya están reconocidos en leyes ordinarias, pero su incorporación al bloque de la constitucionalidad no es inane, pues los dota de un superior rango normativo al puramente legal y los hace indisponibles ante futuras reformas legislativas que pretendieren desconocerlos o desvirtuarlos. Estos nuevos derechos, cuyo contenido y alcance debe concretarse en una ley de desarrollo, están jurisdiccionalmente protegidos y su desconocimiento podrá ser invocado ante la jurisdicción correspondiente.

## 2.º RELECTURA EN CLAVE DE IGUALDAD DE GÉNERO

En este apartado se incluiría el establecimiento de medidas de discriminación positiva de cara a conseguir la real y efectiva igualdad de trato entre hombres y mujeres. En tal sentido algunas reformas acogen, entre otras prescripciones, la radical igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la especial protección de las mujeres contra la violencia de género, la garantía de la paridad en la composición de los órganos consultivos y de asesoramiento de la Comunidad Autónoma, así como el establecimiento de criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales en las elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma.

## 3.º LOS ASPECTOS COMPETENCIALES

Decíamos más atrás que en materia de asunción de competencias las Comunidades Autónomas no pueden perseguir un vaciamiento del Estado ni la reforma del Estatuto de Autonomía puede asumir funciones que le corresponden al Poder constituyente o, en último caso, al Tribunal Constitucional. La lealtad institucional exigible debiera obligar a que las reformas estatutarias respeten los mecanismos esenciales de distribución de competencias contenidos en la Constitución, el sentido y alcance de la legislación básica y la existencia de los llamados títulos de intervención transversal del Estado que permitan la homogeneidad de derechos en cualquier parte del territorio de España.

Aceptado, pues, que la reforma del Estatuto no puede anticipar el contenido futuro de las leyes de transferencia o de delegación y que tampoco debería anticipar el contenido de las leyes orgánicas o de bases por tratarse de fuentes de derecho estatal, es lo cierto que la lealtad constitucional debe circular en una doble dirección. Tan importante como establecer o ampliar el techo competencial de los Estatutos debe resultar el establecimiento de los oportunos mecanismos que impidan la lectura sesgada o el puro vaciamiento de la competencia asumida.

Desde luego, no es posible ignorar la potencial conflictividad inherente a un sistema de distribución de competencias que tiene, por naturaleza, zonas calientes de rozamiento e indefinición, necesitadas, por tanto, de interpretación y ajuste. Por ello puede ser positivo el establecimiento de títulos competenciales más amplios y detallados, bloques

materiales más claros y homogéneos para todas las Comunidades Autónomas. A ello habría que unir una adecuada ponderación del alcance jurídico de la legislación básica, que establezca sin ambages lo que precede y es superior a la norma de desarrollo, pero desprovista de carácter invasivo; esto es, que permita, en todo caso, cierta libertad de opción política propia inherente a la capacidad legislativa de la Comunidad Autónoma. Lo anterior tal vez podría ser aplicable al principio de ejecución de la legislación de la Unión Europea, sobre todo cuando el ámbito de la norma coincida con la competencia básica estatal.

Establecido lo anterior, algunas reformas han optado por el denominado sistema de «blindaje» de competencias la mayoría de ellas calificadas como exclusivas, aunque inevitablemente abiertas a los títulos horizontales de intervención o a las prescripciones de leyes estatales (de bases, marco, orgánicas), cuyo ensamblaje debe producirse en términos de lealtad al bloque de la constitucionalidad, lealtad de que debe circular en el doble sentido. Así, la ordenación general de la actividad económica o el establecimiento de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales no pueden invocarse, deslealmente, desde el Estado para privar de competencias constitucionalmente asumidas o tratar de impedir el ejercicio de una determinada dirección política propia y diferenciada en los ámbitos en que el bloque de la constitucionalidad así lo permita.

#### 4.º LA MODERNIZACIÓN ECOLÓGICA

En el momento de redactar los Estatutos de los años ochenta la preocupación por los temas medioambientales no era una prioridad en nuestro país. Ni en el terreno de las industrias contaminantes ni en la preservación del medio natural se había cultivado desde los Poderes Públicos la sensibilidad necesaria de cara a una toma de conciencia en clave ecológica. Y ello, con independencia de que, a través de legislación ordinaria y bien tempranamente, fuesen creándose Agencias de Medio Ambiente en lo que Andalucía fue pionera.

Pues bien, hoy parece fuera de discusión que la modernización ecológica se alza como un deber ético ineludible de la actual generación que ha cobrado progresiva conciencia de la importancia del medio ambiente para la supervivencia de la especie. Por ello, es una obligación de todos legar a las generaciones futuras un planeta habitable. De

esta relectura en clave ecológica dan cuenta algunas reformas estatutarias, sobre todo la de Andalucía, al otorgar un papel relevante a la agricultura ecológica, las energías renovables, el turismo sostenible, la tecnología eficiente y limpia, la red de espacios naturales protegidos, etc. A tal efecto las Administraciones Públicas deben diseñar los mecanismos institucionales y las políticas adecuadas para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental. Este impulso al desarrollo sostenible va acompañado, en ocasiones, de medidas fiscales con finalidad ecológica, que gravan actividades especialmente contaminantes y, en sentido inverso, incentivan a empresas que adapten sus sistemas productivos a actividades y a modelos sostenibles.

#### 5.º) LA MODERNIZACIÓN TERRITORIAL

Como tantas veces se ha repetido, nuestro modelo de organización administrativa se ha ido deslizando hacia un sistema de reparto de responsabilidades territorialmente mal distribuidas, a través de una red de Administraciones extraordinariamente compleja. Este fenómeno tiene como consecuencia que sobre el territorio incidan la Administración central y la periférica del Estado, la Administración de la Comunidad Autónoma, las Diputaciones, los Ayuntamientos y otros órganos de naturaleza administrativa de carácter territorial. Esta situación de abigarramiento institucional provoca una serie de perturbaciones negativas: entre otras, favorece el surgimiento permanente de conflictos competenciales entre las distintas entidades territoriales, cuadruplica en ocasiones la estructura administrativa que presta cobertura a una determinada materia (turismo, juventud, etc.), incrementa desproporcionadamente el gasto público, fragmenta el funcionamiento administrativo, produce confusión ante el ciudadano en torno al titular de la competencia y, además, diluye la responsabilidad del órgano público que debiera conocer del asunto.

En tales circunstancias resultaría altamente conveniente una clarificación competencial entre las distintas entidades territoriales a la vez que el Estatuto debería restaurar y atraer hacia sí todo lo que no pertenezca el *núcleo duro* de la competencia estatal en materia de Régimen Local. Debe tenerse en cuenta que este problema hay que contemplarlo a la luz de una doble incidencia: de una parte, la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local, que tiene su anclaje en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, y que regula el régimen jurídico de las Corporaciones Locales; y de otra, la referencia



al artículo 140 de la suprema norma, donde se reconoce la «autonomía local» como garantía institucional de Ayuntamientos y Diputaciones.

Ahora bien, conviene decir enseguida que las «bases» que dicte el Estado son «compribles» y que, más allá de lo que es de esencia básico, dicha legislación no tendría por qué imponerse al Estatuto de Autonomía. Pero es que, además, en relación con la garantía institucional de la autonomía local el Tribunal Constitucional tiene reiterado (por todas, STC 46/1992, de 2 de abril) que dicha autonomía local «goza de una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar; más allá de este contenido mínimo, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones diversas, válidas en cuanto respeten esa garantía institucional». (F.J. 2). El concepto constitucional de «autonomía local» contenido en el artículo 140 de la Constitución, por consiguiente, responde a una determinada configuración legal, que no tiene por qué ser la existente. Se concluye, por tanto, que el Régimen Local no es intangible, que caben distintos tratamientos jurídicos, y que ha llegado el momento de «autonomizar» esta materia confiriéndole más protagonismo decisorio al Estatuto de Autonomía y menos a la Ley de Bases de Régimen Local, operación para la que se precisa un gran acuerdo político y el concurso de las Cortes Generales.

La finalidad perseguida no sería otra que la de tasar y garantizar las competencias emblemáticas de Ayuntamientos y Diputaciones con toda claridad e impedir cláusulas abiertas que permitan que las Corporaciones Locales expandan sus actividades y servicios a funciones manifiestamente impropias de estos entes territoriales. Es evidente que esta reconfiguración del Régimen Local precisa de un acuerdo político básico que intente definir las competencias nucleares de las Corporaciones locales. Y, a partir de ahí, sería una decisión política del Parlamento de la Comunidad la posibilidad de delegar o transferir otras facultades o funciones, en todo caso adicionales, y acompañada de una dotación presupuestaria acorde.

Naturalmente, esta «reconfiguración» debería tener en cuenta la deriva legal y la práctica constitucional española y de la Unión Europea. Así, por ejemplo, a favor de los Ayuntamientos juega el *principio de subsidiariedad*. En contra de las Diputaciones se alza la importante decisión tomada en su día de no articular la Administración ordinaria

ria de los servicios periféricos de la Comunidad Autónoma a través de las Diputaciones, sino mediante la creación de otra Administración de nueva planta.

En conclusión, atendiendo al principio de seguridad jurídica, por argumentos de razonabilidad política, de simplificación administrativa y de economía de gasto público esta situación actual de abigarramiento institucional para el ejercicio competencial debiera ser profundamente revisada. A partir de esa clarificación se estaría en condiciones de abordar, en su caso, la suscripción del Pacto Local y la garantía de la suficiencia financiera para el ejercicio de las competencias descentralizadas por parte de los Ayuntamientos.

Así las cosas, seguramente pueda perderse una excelente oportunidad en aras de la simplificación institucional y administrativa. En todo caso, algunas reformas suponen un salto adelante a favor de la «estatutorización» del régimen local, desde el momento en que se crea un nuevo armazón jurídico (título o capítulo) antes inexistente. En él se enumera un listado de competencias propias garantizadas para los ayuntamientos y se prevé la posibilidad de transferir o delegar nuevas competencias de la Comunidad a los ayuntamientos, siempre con la necesaria suficiencia financiera. En todo caso, se crea un órgano mixto de relación de la Comunidad Autónoma y los ayuntamientos como ámbito permanente de diálogo y colaboración.

Por lo demás, una Ley de Régimen Local, en el marco de la legislación estatal, regulará las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las diversas figuras territoriales tales como comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y otras. Las Diputaciones quedan circunscritas a la coordinación y asistencia a los municipios, especialmente los de menor población, así como al ejercicio de las competencias que le pudieren venir atribuidas por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma, o las que pudieren serle delegadas, siempre bajo la dirección y control de ésta, que se reserva en todo caso la coordinación de los planes provinciales de obras y servicios. Un fondo de nivelación municipal permitirá la participación de los ayuntamientos en los tributos de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de otras colaboraciones financieras para materias específicas.

Granada-Valencia, 28 de noviembre de 2006