

El Estado Autonómico remozado

Acerca de las reformas estatutarias en curso

Sumario: I. NOTICIAS HISTÓRICAS SOBRE LA PLURALIDAD DE ESPAÑA.—II. LA ESPAÑA VERTEBRADA.—2.1. El Estado integral.—2.2. El Estado Autonómico.—2.2.1. La definición constitucional del modelo.—2.2.2. Diacronía de su evolución.—III. NACIONALISMO RADICAL VERSUS EQUIPARACIÓN ENTRE NACIONALIDADES Y REGIONES.—3.1. El Pacto de Estella.—3.2. La Declaración de Barcelona.—IV. LA PROPUESTA DE ESTATUTO POLÍTICO DE LA COMUNIDAD DE EUSKADI.—V. LAS PROPUESTAS DE REFORMA ESTATUTARIAS POSTERIORES.—5.1. Las cláusulas de autoidentificación.—5.2. Las declaraciones de derechos.—5.3. Las competencias.—5.4. La Administración de Justicia.—5.4.1. El precedente.—5.4.2. Su tratamiento en los proyectos de reforma estatutarios en examen.—5.4.2.1. La sistemática.—5.4.2.2. Los Tribunales Superiores de Justicia.—5.4.2.3. Los Consejos Judiciales.—5.4.2.4. Demarcaciones judiciales y personal al servicio de la Administración de Justicia.

I. NOTICIAS HISTÓRICAS SOBRE LA PLURALIDAD DE ESPAÑA

Nadie negará que España es un país plural, que esta nota, definitoria con otras de su idiosincrasia, la acompaña desde el momento mismo de su nacimiento como Estado, el cual se estima aquí coincidente con el momento en que la burguesía liberal, convertida en nación, sustituye al monarca absoluto como sujeto detentador del poder político, erigiéndose en soberana al dotarse de la Constitución mediante la cual crea el Estado. Bastante significativa al respecto es cierta afirmación de Jovellanos efectuada en su Exposición sobre la organización de las Cortes¹, acerca de quiénes eran los llamados a formar parte de las Cortes que habían de reunirse para deliberar sobre las medidas

* Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad Pablo de Olavide.

¹ El documento en cuestión se titulaba, más exactamente: «Exposición hecha en la Comisión de Cortes sobre la organización de las que iban a convocarse, conforme a lo acordado por la Suprema Junta Central, a consulta de la misma Comisión». Cfr. Melchor Gaspar de Jovellanos, *Obras escogidas*, Espasa Calpe, Madrid, 1975, p. 217.

más necesarias y urgentes relativas a la defensa de la nación y el arreglo del Gobierno, a fin de asegurar su independencia y poder cimentar su felicidad futura².

«Sin destruir la antigua Constitución del reino, antes bien, restableciendo su antigua jerarquía y reintegrándola en los derechos que por tanto tiempo había visto atropellados o dormidos, hemos llamado a las Cortes a todas las ciudades que tenían voto, no sólo en las de la Corona de Castilla, sino también en las de Aragón y Navarra; pero hallando que el despotismo había usurpado en muchas partes a los pueblos el derecho de elegir su gobierno municipal, se ha arreglado la elección de los procuradores de Cortes de tal manera, que el pueblo tenga igual parte en el nombramiento de los que habrán de representarle. Y si no se ha preservado igual derecho a las villas de la Corona de Aragón y Navarra, ha sido por no ofender a las de la Corona de Castilla, donde ninguna, fuera de Madrid, era llamada a las Cortes, y para que así no resultase una representación más imperfecta»³.

Para alcanzar a comprender mejor el citado aserto quizá no sea ocioso traer a colación otro, también de Jovellanos, harto conocido, revelador de qué significado le asignaba en sus construcciones al término Constitución. Se inserta éste en el contexto de una reflexión personal sobre las tareas que habrían de desempeñar las futuras Cortes, finalmente reunidas en septiembre de 1810, en el curso de la cual manifestaba:

«Y aquí notaré que oigo hablar mucho de hacer en las mismas Cortes una nueva Constitución, y en esto sí que, a mi juicio, habría mucho inconveniente y peligro. ¿Por ventura no tiene España su Constitución? Tiénela, sin duda; porque ¿qué otra cosa es una Constitución que el conjunto de leyes fundamentales que fijan los derechos del soberano y de los súbditos y los medios saludables de preservar unos y otros? ¿Y quién duda que España tiene estas leyes y las conoce?»⁴.

Obsérvese la ambigüedad de Jovellanos, por lo demás presente en toda su obra, al usar una acepción de Constitución distinta de la que le atribuían los que por entonces la reclamaban. Naturalmente que cuando la burguesía liberal demandaba en esos tiempos una Constitución no apelaba a la esencia y cualidades de una cosa que la constituyen tal diferenciándola de las demás, la primera acepción del término que, por cierto, ofrece el Diccionario de la Real Academia. Hubiese sido absurdo que una clase social emergente, beneficiaria del poder económico pero ayuna del político que aspiraba a detentar gracias a la Constitución, pidiera que las cosas continuaran como hasta entonces. Es obvio que cuando hablaban de Constitución no situaban el concepto en el mundo del ser, como hace esa primera acepción del Diccionario

² Cfr. Jovellanos, «Consulta sobre la Convocación de las Cortes por estamentos», *Obras escogidas*, op. cit., pp. 216 y 217.

³ Cfr. Jovellanos, «Exposición hecha en la Comisión de Cortes sobre la organización de las que iban a convocarse...», op. cit., p. 220.

⁴ Cfr. Jovellanos, «Consulta sobre la Convocación de las Cortes por estamentos», *Obras escogidas*, op. cit., pp. 213 y 214.

de la Real Academia, sino en el mundo del deber ser, en el de cómo querían organizar el poder político en adelante. Siguiendo, tal vez, el ejemplo norteamericano y con toda seguridad el francés, pues hasta tres Constituciones se habían conocido en Francia antes de 1810 en las que su burguesía liberal había diseñado por escrito, con bastante detalle, esa nueva forma de organización política que resultaba ser el Estado. Lo que se pedía en España, propiciado, sin duda, desde 1808 por la ausencia del monarca, no era revalidar el *status quo* sino romper con él, ayudándose de un texto normativo que instaurase el principio de separación de poderes, especificando qué órganos eran necesarios para la gobernación del Estado, qué funciones debían desempeñar y cómo se relacionarían entre sí. Una Constitución racional normativa, en suma, que incorporase además una tabla de derechos y mecanismos para su garantía.

No era este último, sin embargo, el concepto de Constitución utilizado por Jovellanos, sino aquel otro atinente a la esencia de las cosas. Pues, en definitiva, con esa «antigua Constitución del reino» apelaba a cómo estaba configurada la España de su tiempo por la fuerza de la tradición, a una idea de Constitución radicalmente distinta de esa otra recién mencionada, a la Constitución histórica. Interesaba destacarlo porque quizá ahora se comprendan mejor sus palabras sobre la convocatoria efectuada a las ciudades con voto en Cortes para integrarlas en las que finalmente se reunieron en la Isla de León. No en balde, describe a España como un reino de estructura compuesta, cuyas partes integrantes, lejos de evocar el recuerdo de entidades que lo fueron en el pasado y dejaron de serlo para conservar sólo el nombre, las Coronas de Castilla, Aragón y Navarra, evidenciaban serlo todavía, pues según se deriva de lo manifestado al respecto por Jovellanos, mostraban el signo evidente de idiosincrasia o constitución diferenciada que necesariamente les comunicaban sus diversos regímenes jurídicos de representación en Cortes para las ciudades con voto en las respectivas de cada Corona. Ni que decir tiene que la Constitución de 1812 puso término a toda esa diferencia de trato en lo jurídico por inconciliable con las ideas de nación y de representación política que instauraba. Pero resultaba imposible que también pudiera poner fin a las naturales diferencias que en lo sociológico se daban, sin duda, entre las comunidades humanas radicadas en tales lugares, a juzgar por la disparidad que entre sí mostraban muchos años después.

He aquí por qué se han traído a colación las referidas reflexiones de Jovellanos, porque cabe presumir que describe fielmente la realidad de su época, de un Estado plural en sus comienzos que, en realidad, nunca ha dejado de serlo. Ahí están si no los testimonios sobre el particular de tantos otros intelectuales posteriores merecedores igualmente de atención, en particular cuando están referidos a los momentos de la historia constitucional española en que la nación logra erigirse en el único sujeto titular de la soberanía, desplazando a un segundo lugar su pugna, permanente durante todo el siglo XIX, en tal sentido con el monarca, resuelto en ese período cuando menos a compartirla con ella. Pues afloran en esos instantes a un primer plano, con mayor claridad que en cualesquiera otros, lo diferentes que se muestran entre

sí los pueblos integrantes de España y aún el ahínco que pueden poner en enfatizar de tales diferencias. Así sucedió desde luego durante la vigencia de la Constitución de 1869, producto de la nación, la única reconocida como titular de la soberanía en ella, que, no obstante ser de corte monárquico, hubo de convivir, por la fuerza de las cosas, con una forma de gobierno republicana y a punto estuvo de tornarse federal, siguiendo el ejemplo norteamericano, a instancias del Partido Republicano Federal, con Pi i Margall, introductor en España de las ideas de Proudhon en España a la cabeza del mismo, de un lado, y de tantas ciudades implicadas en el movimiento cantonal, de otro. Por eso porque se trata de un momento histórico en que las partes integrantes del todo le restan tanto protagonismo a éste que casi no alcanza a mostrar sino el que aquéllas logran comunicarle por contraste, interesa traer a colación ciertas consideraciones del citado autor referidas a la diversidad de España, efectuadas en el contexto de unas reflexiones que dedicaba en su obra: *Las nacionalidades*, a la naturaleza artificial de las naciones, en general, y de la española, en particular. Según decía, así como se unen pueblos de raza, lengua y leyes diferentes, se dividen los que comparten lengua, raza y códigos; ocupa un solo pueblo las dos vertientes de una cordillera o las dos márgenes de un río o se asientan distintos pueblos en una sola vertiente o margen fluvial. «¿Qué sucede en España», se preguntaba, «Los que en ella vivimos, ¿somos de la misma raza?, ¿hablamos la misma lengua?, ¿estamos sometidos a un mismo fuero?, ¿observamos las mismas costumbres? No cruzan de Oriente a Occidente nuestro territorio los solos montes Pirineos, y aun éstos distan de ser por mucho tiempo el límite de nuestras naciones. El Rosellón formó parte de la monarquía visigoda y del imperio de los árabes: desde el año 1172 al 1642 la formó sucesivamente de las Coronas de Aragón y Castilla»⁵.

No era ésta, sin embargo, la única afirmación de Pi i Margall efectuada en *Las nacionalidades*, destinada a poner de manifiesto las diferencias apreciables, a su juicio, entre los pueblos de España. En esa misma obra abundan los asertos de esta clase, de entre los cuales sólo se destacará uno que al describir aquellas disparidades no concluye en las de naturaleza sociológica. Se trata, en concreto, del siguiente:

«Nada menos que diez provincias regulan aquí la propiedad y la familia por otras leyes que la Recopilación y las Partidas; nada menos que dieciocho expresan en otra lengua que la castellana sus pensamientos. Las costumbres varían, no ya de provincia a provincia, sino de municipio a municipio. Difieren las leyes en materias tan graves como la sucesión hereditaria, la sociedad entre cónyuges, el poder de los padres y las condiciones del domicilio; las lenguas hasta el punto de que la vasca no guarde relación alguna ni con las de origen latino ni con las de origen germánico, las lemosinas sean mucho más afines a las de Francia que a la de Castilla, y la gallega y la bable no apartan menos de la española que la portuguesa; las costumbres, hasta el extremo de

⁵ Francisco Pi i Margall, *Las nacionalidades*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1973, p. 75.

que, recorriendo España, apenas se comprenda cómo pueden ser tan distintas en pueblos separados por cortísimas distancias. La unidad que en algunas cosas tenemos, advértalo bien el que me lea, efecto fue, y no causa, de la nacionalidad española. Observación que muy bien puede hacerse extensiva a todas las naciones»⁶.

Años después, en 1922, en su obra *España invertebrada*, efectuaría Ortega y Gasset un diagnóstico parecido de la España que le tocó vivir. También destacaba cómo, no obstante su unidad política, participaba de naturaleza compuesta, dada la idiosincrasia respectiva que, en los terrenos lingüístico, cultural, histórico y sociológico, advertía en las comunidades humanas radicadas en ella, a las que, por eso mismo, juzgaba partes conformadoras de un todo, necesariamente plural, capaz de neutralizar cualquier intento de independencia por parte de las mismas, pero no de impedir el florecimiento de su idea entre éstas. Así lo revela la reflexión siguiente de Ortega:

«Entorpece sobremanera la inteligencia de lo histórico suponer que cuando de los núcleos inferiores se ha formado la unidad superior nacional, dejan aquéllos de existir como elementos activamente diferenciados. Lleva esta errónea idea a presumir, por ejemplo, que cuando Castilla reduce a unidad española a Aragón, Cataluña y Vasconia, pierden estos pueblos su carácter de pueblos distintos entre sí y del todo que forman (...). Nada de esto: sometimiento, unificación, incorporación, no significan muerte de los grupos como tales grupos; la fuerza de independencia que hay en ellos perdura, bien que sometida; esto es, contenido su poder centrífugo por la energía central que los obliga a vivir como partes de un todo y no como todos aparte»⁷.

Conviene tener presente el carácter subordinado de tales consideraciones al servicio de una reflexión sobre la decadencia de España⁸. A cuyo propósito añadía que la historia de una nación no es sólo la de su período formativo y ascendente, sino también la de su decadencia; y aún que así como aquélla exigía reconstruir las líneas de una progresiva incorporación, ésta requería describir el proceso inverso. Pues, a su juicio, «la historia de la decadencia de una nación es la historia de una vasta desintegración»⁹. Dicho lo cual apostillaba al respecto:

«Es preciso, pues, que nos acostumbremos a entender toda unidad nacional, no como una coexistencia interna, sino como un sistema dinámico. Tan esencial es para su mantenimiento la fuerza central como la fuerza de disper-

⁶ Francisco Pi i Margall, *Las nacionalidades*, op. cit., p. 76.

⁷ Cfr. José Ortega y Gasset, *España invertebrada*, 9.^a ed., Revista de Occidente y Alianza Editorial Madrid, pp. 31 y 32.

⁸ Aunque algo después de remitir a las librerías su obra —lo que ocurrió, según el propio autor aclara en el prólogo a su segunda edición, en mayo de 1922—, en octubre del mismo año, cuando fecha Ortega el referido prólogo, negaría en él que la descomposición del poder político logrado por España en el siglo XVI significara rigurosamente hablando una decadencia, toda vez que, según aclaraba, «el encumbramiento de nuestro pueblo fue más aparente que real, y, por lo tanto, es más real que aparente su descenso». Cfr. José Ortega y Gasset, *España invertebrada*, op. cit., prólogo a la segunda edición, p. 14.

⁹ Cfr. *España invertebrada*, op. cit., p. 31.

sión. El peso de la techumbre gravitando sobre las pilastras no es menos esencial al edificio que el empuje contrario ejercitado por las pilastras para sostener la techumbre»¹⁰.

II. LA ESPAÑA VERTEBRADA

2.1. El Estado integral

Rara vez la población de un Estado es tan uniforme y homogénea que no acoja alguna comunidad humana cuyos miembros compartan entre sí una religión, una lengua, una cultura o unas costumbres, por ejemplo, en todo diferentes de las que profesan, hablan, cultivan o practican sus conciudadanos. En ocasiones, los grupos son varios y sus correspondientes individuos se encuentran más o menos diseminados a lo largo del territorio del Estado, aunque las más de las veces conviven éstos agrupados respectivamente en zonas del mismo perfectamente localizadas, caracterizando, entre otras cosas, a esas regiones geográficas la peculiar idiosincrasia del grupo mayoritario que la habita. Pues bien, cuando esto último sucede es obvio que frente a la fuerza centrípeta ejercida por el Estado para mantener la cohesión entre todas esas colectividades diferenciadas en otras de su integridad y de su propia identidad, pueden producirse fuerzas centrífugas, procedentes de tales agrupaciones humanas en él radicadas, susceptibles, en último término, de hacer peligrar la propia existencia del Estado, por tendentes a su desintegración. Y, desde luego que, en la situación descrita de un Estado formado por colectividades diversas, expuesto a esos avatares, es preciso entender la unidad nacional como un sistema dinámico. He aquí dos ideas de Ortega que, como se verá más adelante, no han perdido actualidad. Por el momento, baste con recordar cómo la Constitución española que él mismo contribuyó a redactar, la de 1931, intentó evitar que la tensión dialéctica entre la España constituida por la conjunción de pueblos distintos, de un lado, y los que se mostraban por entonces, de entre ellos, en actitud de afirmarse como tales, de otro, se saldara con la desintegración de aquélla.

No se olvide que dicha Constitución reconocía esos pueblos como los elementos del conjunto o sistema en que buscaba integrarlos, la España integradora, o, si se prefiere, integral, como calificaba la propia Constitución en su artículo primero al Estado que vertebraba, sobre la base de reconocer a dichas colectividades como portadoras de peculiaridades propias. Harto elocuente se manifestó al respecto Jiménez de Asúa en su discurso de presentación ante las Cortes del proyecto constitucional. En donde, tras afirmar que la Comisión Jurídica Asesora había descartado hacer de España una República federal, dado el descrédito en que había caído esta forma de Estado y aun la unitaria; luego de insistir en que el proyecto eludía decantarse por la

¹⁰ *Idem.*, p. 31.

opción federal, porque al significar federar tanto como reunir lo disperso, no le cuadraba a España la fórmula; y no sin revelar que había inspirado a la Comisión Jurídica Asesora la idea del Estado integral enunciada por Hugo Preuss, concluía señalando lo siguiente:

«Esto es lo que hoy viene haciéndose y esto es lo que ha querido hacer la Comisión: un Estado integral. Después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral en el que son compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible, en ese sistema integral, que cada una de las regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y de progreso. Unas querrán quedar unidas, otras tendrán su autodeterminación en mayor o menor grado. Eso es lo que en la Constitución ofrecemos y queremos hacer, y así vemos claramente atacado el unitarismo en los artículos 15 y 19, no admisión del federalismo en los artículos 14 y 17 y, en cambio, proclamado el integralismo absoluto en los artículos 16, 18 y 20»¹¹.

La técnica jurídica, recuérdese, fue autorizar mediante el artículo 11 de la Constitución a una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes a organizarse en regiones autónomas para formar un núcleo político-administrativo dentro del Estado español. De este modo puede decirse, parafraseando a Eduardo Llorens, que tales colectividades, una vez convertidas en dicha clase de entes, obtendrían la facultad de gestionar por sí mismas los asuntos propios de sus miembros, reservándose el Estado la gestión de los intereses generales, pertrechado de las potestades precisas al efecto, incluidas, claro está, las precisas para mantener la integración¹².

2.2. El Estado Autonómico

2.2.1. *La definición constitucional del modelo*

El escaso período de vigencia de la Constitución de 1931 impidió que pudiera generalizarse la creación de regiones autónomas. Sólo Cataluña, en septiembre de 1932, el País Vasco y Galicia, ya en plena guerra civil, adquirieron esa condición, de modo que únicamente Cataluña actuó en rigor como tal, mostrando al hacerlo la viabilidad del sistema¹³. Así parece que lo

¹¹ Cfr. Diego Sevilla Andrés, *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, vol., II, pp. 203-206 y 207.

¹² Cfr. Eduardo L. Llorens, *La autonomía en la integración política*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pp. 192-194.

¹³ Dicho sea sin perjuicio de las excepciones a ese actuar encomiable que significaron la Ley catalana de 12 de junio de 1934 y los sucesos acaecidos en Barcelona el 6 de octubre del mismo año. Téngase presente que, en virtud de aquella ley reaccionó la Generalidad de Cataluña frente a la Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales que declaraba la inconstitucionalidad de la Ley catalana de 11 de abril de 1934, sobre contratos de cultivo, reproduciendo la Ley declarada inconstitucional. No se olvide que lo sucedido el 6 de octubre de ese año dio lugar a la condena por rebelión militar del Presidente y los Consejeros de la Generalidad de Cataluña. Cfr. Martín Bassols Coma, *La Jurisprudencia del*

entendieron en Italia cuando adoptaron e incorporaron a la Constitución de 1947 el modelo del Estado integral con algunas correcciones. En vista de lo cual nada tiene de particular que al redactarse la Constitución española de 1978, llegado el momento de afrontar las demandas de autogobierno procedentes de algunos pueblos de España y una vez tomada la decisión de adoptar una forma de Estado descentralizada, a medio camino entre la unitaria y la federal, intentara aprovecharse la experiencia acumulada en Italia durante treinta años de funcionamiento del sistema incluyéndola en sus previsiones, para a la postre conseguirse el doble objetivo de la integración de esos pueblos mediante la descentralización

A la solución constitucional de 1978 contribuyeron, sin duda de ninguna clase, las aspiraciones de autogobierno tantas veces manifestadas durante los años de transición de la dictadura del General Franco al régimen democrático que finalmente instaura la Constitución. Aunque antes incluso de ese momento, con anterioridad a los dos años largos que dura esa transición, es posible encontrar documentos de naturaleza política en donde se dibujaba un panorama democrático para la España del futuro que pasaba por el reconocimiento de la identidad cultural y política de ciertas partes del territorio nacional, sin merma para la integridad del Estado¹⁴.

Conviene subrayar esta última idea porque, efectivamente, el problema al que pretendía hacerse frente en la transición era el deseo de autogobierno de ciertas regiones españolas. Con claridad enunciado por las fuerzas políticas del País Vasco y Cataluña, y quizá también por las de Galicia. Por eso quizá en algún momento se pensara en emplear la fórmula constitucional de 1931, concebida precisamente para abordar una situación de coexistencia entre partes del territorio nacional que expresaban claramente sus deseos de autogobierno con otras silentes sobre este particular. Pero, si así fue, pronto hubo de abandonarse dicha idea, dado que por influjo de las referidas demandas políticas de autogobierno suscritas por las fuerzas políticas del País Vasco, Cataluña y Galicia, terminaron solicitando lo mismo otras regiones de España sin

Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, quien en p. 84 da cumplida cuenta de la reacción del Parlamento de Cataluña ante la Sentencia del Tribunal de Garantías de 8 de junio de 1934; y reproduce, en pp. 174-187, la Sentencia de dicho Tribunal de condena al Gobierno de la Generalidad por rebelión militar.

¹⁴ Así en el Manifiesto de la Reconciliación de la Junta Democrática de España, publicado simultáneamente en París, Barcelona, Madrid, Valencia y Sevilla, en abril de 1975 puede leerse entre otras cosas: «En el caso del Régimen franquista, su lógica y finalidad fundamental es la de suprimir la libertad política a todas las clases sociales para poder reprimir al movimiento obrero y a las nacionalidades españolas mediante la violencia institucionalizada.» Afirmación ésta apenas expresiva de una idea sobre la que volverá después el manifiesto al concluir con un llamamiento a las distintas regiones españolas sumamente interesante. En su virtud eran convocadas «todas las clases sociales para que se acelere el momento y encuentre la forma de la “ruptura democrática” del Régimen, participando en las siguientes acciones de RECONCILIACIÓN NACIONAL»:

«La Asamblea de Cataluña, la plataforma unitaria vasca, y la Junta Democrática de Galicia, son invitadas a concurrir a esta convocatoria con las acciones democráticas peculiares de su identidad nacional, bajo el signo político de la restauración de los estatutos de autonomía, dentro del Estado español.»

«Las Juntas Democráticas regionales son llamadas a convocar también acciones de identidad regional, bajo el signo político de la instauración democrática del Poder regional dentro del Estado español.»

ninguna tradición al respecto; para asistirse durante los años de la transición a la aparición de los llamados regímenes de preautonomía¹⁵, de manera que antes de aprobarse la Constitución no quedaba ninguna parte del territorio nacional que no contase con él. No debe pasarse por alto, por lo que significó de pie forzado para las tareas de las Cortes Constituyentes que en absoluto fueron ajenas al fenómeno¹⁶, y porque ayuda a explicar el que, vigente ya la Constitución, toda España esté vertebrada en Comunidades Autónomas.

En definitiva, si la generalización de las preautonomías era un hecho que el constituyente no podía pasar por alto y afrontó habilitando a las provincias para acceder a un régimen de autonomía plena, era obvio que esa solución no se conciliaba con el intento de recuperar el modelo de Estado integrador diseñado en la Constitución de 1931¹⁷. De ahí que hubiera de optar por otro, no menos integrador y más viable a la vista de las circunstancias, de acuerdo con el cual todas las regiones de España pudieran gozar de autonomía política, sólo que de distinto grado, como en la Italia de aquellos años, en donde únicamente Sicilia, Cerdeña, Trentino Alto Adigio, Venecia y el Valle de Aosta contaban en el momento de redactarse la Constitución de 1978 con auténticas dosis de autogobierno, frente al resto de las regiones italianas. Todo parece indicar además que esa inclinación constitucional a generalizar el fenómeno autonómico favoreció el que, frente a las resistencias de los poderes fácticos del momento, obtuviesen autonomía política el País Vasco y Cataluña, pues permitió presentar ambos hechos como dos acontecimientos integrantes de un mismo fenómeno racionalizador del Estado, más amplio y ambicioso. No en balde, una vez logrado el objetivo de dotar a las citadas regiones de autonomía política, se intentó canalizar el plan descentralizador diseñado en la Constitución del modo que evidenciaban, de un lado, el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, claramente uniformador para las mismas; y, de otro, el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía, tendente a evitar su equiparación con los de aquellas Comunidades de régimen especial, esto es, País Vasco, Cataluña y Galicia.

Recuérdese a este último propósito que la vertebración de España en Comunidades Autónomas ha sido el resultado de un largo proceso. Acerca del cual la Constitución sólo define el principio, pero no el final. Limitándose a tal efecto a diseñar varios medios de acceso a la autonomía de lo que denomina las nacionalidades y regiones, sin especificar si se refiere a cosas distintas, ni precisar, por tanto, cuáles puedan ser sus diferencias. Aun cuando se sabe que tales términos apelan, al fin y al cabo, a la existencia de un sustrato, histórico, lingüístico o cultural, compartido por varias provincias, o a una sola provincia con entidad regional propia y diferenciada del resto. De modo que

¹⁵ Recuérdese que en su virtud se les dotaba de ciertas facultades en el ámbito de la gestión administrativa a casi todas las regiones que después terminaron convirtiéndose en Comunidades Autónomas.

¹⁶ Cfr. al respecto las Disposiciones Transitorias 1.ª, 2.ª y 7.ª de la Constitución.

¹⁷ En el que, no se olvide, una parte del territorio nacional sería autónomo y el resto gobernado con arreglo a la técnica de la centralización.

ha sido el principio dispositivo, contemplado en la Constitución, el que ha permitido a las provincias limítrofes dotadas de todos o algunos de los denominadores comunes señalados, convertirse en una Comunidad Autónoma. Tampoco se olvide que para conocer hasta dónde alcanza el nivel de autonomía asumido por cada una de estas entidades nuevas cuya creación auspicia la Constitución se hace preciso consultar sus respectivos Estatutos de Autonomía, pues en este punto la Norma Constitucional no sólo dice muy poco sobre el particular, sino que se remite expresamente a las previsiones de aquellas normas. En su virtud, se asiste a lo que admite denominarse como una segunda manifestación del principio dispositivo. Pues también las Comunidades Autónomas deciden o disponen sobre ellas el grado de autogobierno que desean asumir seleccionando de los artículos 148 y 149 de la Constitución las materias y las clases de potestades públicas que ejercerán sobre las mismas, reflejándolo así en sus correspondientes Estatutos de Autonomía.

En definitiva, la Constitución, con el concurso de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, ha permitido el acaecimiento de un suceso que, al objeto de comunicarle expresividad se denominará, con ayuda de un término acuñado por la física cuántica, Big Bang competencial, por el cual las funciones jurídicas de un Estado antes centralizado han podido desplazarse, cuando menos en parte, hasta la periferia. Toda vez que la única instancia con poder político conocida hasta 1979 —fecha en que se aprueban los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña—, pierde buena parte del mismo en beneficio de otras —construidas con base en el territorio— con quienes en consecuencia lo comparte desde entonces. De modo que, de acuerdo con la referida expresión de la física cuántica, puede decirse que en ese centro de poder se producirán una serie de explosiones de distinta magnitud y, en todo caso, de alcance descentralizador.

Con todo, es preciso advertir que se trata de explosiones controladas, como no podía ser de otro modo teniendo en cuenta su carácter normado por la Constitución. No sólo porque el Estado contribuya a definir las competencias de las Comunidades Autónomas participando, según se ha dicho, en la aprobación de los Estatutos, sino también porque en este punto y no por casualidad proclama la Norma Fundamental «la indisoluble unidad de la Nación española» ya en su artículo 2.º. De manera que, coherentemente con esa proclamación, se le ha pertrechado al poder central de instrumentos para preservar esa unidad, frente a situaciones que cabe calificar de excepcionales, como la que se produciría en el caso de que alguna Comunidad Autónoma pretendiese secesionarse del conjunto, arbitrándose en el artículo 155 de la Constitución una figura idéntica a la que en los Estados federales permite a la Federación impedirlo, es decir, habilitando a ese poder central para usar de la compulsión federal. Y facultándolo también para intervenir frente a situaciones que, sin entrañar ningún riesgo para el conjunto de la estructura estatal, son susceptibles de poner en peligro determinadas políticas que la Constitución ha querido que sean comunes para toda España, no obstante la existencia de las Comunidades Autónomas.

2.2.2. *Diacronía de su evolución*

En definitiva, de entre los muchos y valiosos servicios prestados a la sociedad española por su Constitución vigente interesa destacar aquí esa actitud suya propicia a la descentralización política, en virtud de la cual los sujetos convocados por sus disposiciones a erigirse en protagonistas de tal fenómeno han podido pronunciarse, dentro de los límites allí señalados, sobre el fragmento de la organización territorial del poder que les correspondía definir. Recuérdesse que el principio dispositivo consagrado en la Norma Constitucional ha permitido, de una parte, ejercer el derecho a la autonomía, reconocido en su artículo segundo a las provincias con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, para, de acuerdo con ello, constituirse en Comunidades Autónomas y acceder así al nivel de autogobierno que hicieron constatar expresamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, de otra. He aquí la razón del protagonismo que, por expreso deseo de la Constitución, como complemento suyo, corresponde a estas últimas normas en la construcción del Estado Autonómico.

A la vista de los resultados obtenidos sería injusto valorar de modo negativo el pacto constituyente tocante a la estructura territorial del Estado. Veintiséis años después de aprobarse la Constitución puede decirse que ha servido para descentralizar España en términos políticos. Bien es verdad que gracias a su continua renovación, en ocasiones requerida de algún ajuste por parte del Tribunal Constitucional. No se olvide que luego de aprobarse los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Galicia, pudo asistirse, el 31 de julio de 1981, a la firma de los acuerdos autonómicos entre el Gobierno de UCD y el PSOE, fruto del recelo con que estos grandes partidos nacionales, poco antes actores protagonistas del pacto constituyente, contemplaban la eventual extensión del autogobierno diseñado para las Comunidades Autónomas citadas, a todas las demás aspirantes a serlo por entonces, ávidas por su parte de emular tales ejemplos a la vista. Harto elocuente al respecto es que dichos acuerdos pretendieran reformular aquel pacto constitucional del modo que expresaba el Proyecto de LOAPA y que el Tribunal Constitucional rechazó en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto. No por eso, sin embargo, dejaron de producir efectos dichos acuerdos autonómicos. Consecuencia inmediata suya fue el intento de adaptar a su referida idea inspiradora, enunciada como un plan racionalizador del proceso autonómico en curso, apenas distanciado del constituyente por su mayor grado de maduración, todos los Estatutos de Autonomía pendientes de adopción por entonces, bien que no sin la corrección que permitió equiparar el autogobierno andaluz a los modelos vasco, catalán y gallego, así como aproximar a éstos los de las autonomías valenciana y canaria.

No se olvide, sin embargo, que sólo Andalucía, recorriendo un camino algo distinto del transitado anteriormente por el País Vasco, Cataluña y Galicia, obtuvo un nivel de autogobierno equiparable al de estas Comunidades Autónomas, sustentado en competencias definidas dentro del marco fijado en el

artículo 149 de la Constitución. Mientras que Valencia y Canarias adoptaron sus Estatutos de Autonomía, convirtiéndose en Comunidades Autónomas, con arreglo a un procedimiento por completo diferente del seguido por sus predecesoras. Pues hubieron de acudir ambas a la vía ordinaria de acceso a la autonomía contemplada en el artículo 143 de la Constitución. La única que, en virtud de esos acuerdos, podrían utilizar en adelante los sujetos convocados por esa misma disposición a constituirse en Comunidades Autónomas cuando decidieran hacerlo. Como así sucedió con la única excepción de Navarra, cuyo proyecto de autogobierno, concretado en el de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, elaboró y presentó ante las Cortes el Gobierno de la Nación, ateniéndose al acuerdo previo que, en tal sentido, había alcanzado con la Diputación Foral de Navarra. Todas las cuales se pertrecharon de competencias compuestas con el concurso de materias enumeradas exclusivamente en el artículo 148.2 de la Constitución.

En los casos valenciano y canario, casi inmediatamente después de adoptarse sus Estatutos se aprobarían las Leyes Orgánicas 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias a Canarias, y 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Valenciana de competencias de titularidad estatal, con el efecto de dilatar sus correspondientes ámbitos competenciales tal y como fueron definidos en sus respectivos Estatutos. En cambio, las demás Comunidades Autónomas, constituidas con posterioridad a los acuerdos autonómicos de 1981, quedaron a la expectativa de plantearse si ampliaban o no los suyos y de adentrarse con ello en el camino emprendido por el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, hasta el cumplimiento del término enunciado en el artículo 148.2 de la Constitución, es decir, hasta después de transcurridos cinco años desde la aprobación de sus Estatutos respectivos acudiendo al expediente de reformarlos.

No obstante, se aprobó el último Estatuto de Autonomía, el de Castilla y León, por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y transcurrió el referido quinquenio sin reforma estatutaria de ninguna clase. Cuando por fin llegaron éstas, a lo largo de 1991, apenas buscaban y consiguieron asegurar la celebración conjunta de elecciones legislativas por las Comunidades Autónomas de régimen común en fecha fija, concretamente el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años. Todavía hubo de producirse la firma, el 28 de febrero de 1992, de los acuerdos autonómicos entre el Gobierno del PSOE y el Partido Popular, antes de asistirse, en 1994, a las reformas estatutarias que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 148.2 de la Constitución, ampliaron las esferas competenciales respectivas de las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León. Al año siguiente se aprobaron los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, cerrándose con ello el mapa autonómico, pues todo el territorio nacional quedó parcelado en Comunidades Autónomas.

Por su parte, la primera y única revisión que ha conocido el Estatuto de Autonomía de Canarias no tendría lugar hasta 1996, como consecuencia de un actuar tan pausado como fructífero de sus instituciones, cuyo mejor re-

lato es el que ofrece la norma en virtud de la cual se operó dicha reforma, esto es, la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, en su Exposición de Motivos:

«En noviembre de 1991 se inició en el Parlamento de Canarias el proceso que habría de conducir a la elaboración de una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía, como consecuencia de una comunicación presentada por el Gobierno en la que se planteó la necesidad de emprender la reforma y se señalaban las materias que debían ser objeto de ella. A tal efecto, la Cámara acordó crear una comisión de estudio, de acuerdo con las previsiones del artículo 50 de su Reglamento, a la que se encomendaron los trabajos preliminares de estudio sobre dos bloques de materias: de una parte la ampliación de las competencias de Canarias, y de otra, posibles modificaciones sobre otros aspectos del Estatuto de Autonomía necesitadas de revisión. En diciembre de 1991, quedaban fijadas por el Pleno del Parlamento las normas de funcionamiento de la “Comisión de Estudio de la Reforma del Estatuto de Autonomía”, que quedó constituida el día 9 de enero de 1992. A partir de entonces, la Comisión inicia una prolija tarea de estudio, incorporando a sus trabajos informes de especialistas en las distintas materias incluidas en el plan de trabajo. Concluida esta primera etapa, se da paso en el seno de la Comisión a los debates de contenido político, culminando su cometido en un dictamen que fue elevado al Pleno, que quedó aprobado por éste en sesión del día 15 de julio de 1994. Dicho dictamen tenía por finalidad servir de marco referencial para el ejercicio por los Grupos Parlamentarios de la iniciativa de la propuesta de reforma del Estatuto.

La presente reforma se basa esencialmente en el dictamen de aquella Comisión de Estudio, pero incorporándose muchas modificaciones respecto del dictamen inicial, fruto de los acuerdos alcanzados por los Grupos Parlamentarios en el Pleno del Parlamento de Canarias. Asimismo, dicho texto, presentado como propuesta de reforma del Estatuto a las Cortes Generales, ha sido objeto en éstas de diversas modificaciones.»

Tan larga maduración de la reforma hubo de comunicarle al Estatuto de Autonomía de Canarias la solidez, fruto de la magnífica factura, que adquirió en virtud de la citada Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. Pues desde entonces no ha conocido más reformas. A diferencia de otros muchos Estatutos de Autonomía adoptados por la vía del artículo 143 de la Constitución, como es el caso del aragonés, que, luego de su modificación por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, fue reformado de nuevo por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre. La primera de una larga serie ampliadora, por segunda vez, de las competencias definidas en los Estatutos de Autonomía de Castilla-La Mancha, Murcia, Madrid, Cantabria, Asturias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura.

Con la Ley Orgánica 12/1999, de 6 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura, no sólo se cierra la acción revisora de los Estatutos de Autonomía mencionados, emprendida años antes con el objetivo, entre otros, de incrementar el

nivel competencial de sus respectivas Comunidades Autónomas, sino también una etapa completa en la evolución del Estado Autonómico. Tras la cual, no es exagerado sostener que, con la excepción de Ceuta y Melilla, todas las Comunidades Autónomas han concluido por obtener regímenes de autogobierno equivalentes, cualquiera que haya sido su vía de acceso a la autonomía.

III. NACIONALISMO RADICAL *VERSUS* EQUIPARACIÓN ENTRE NACIONALIDADES Y REGIONES

Nada tiene de particular esta última circunstancia, subsiguiente a la implementación de las disposiciones que integran el Título VIII de la Constitución. Se trata de una situación perfectamente conciliable con la lógica constitucional producida porque el nivel competencial de unas Comunidades Autónomas ha crecido, permaneciendo inalterado el de las restantes. Por poco tiempo, cabe añadir, pues resulta evidente su provisionalidad después de haber recibido, desde antes incluso de aflorar por completo la equivalencia competencial indicada, una reacción del nacionalismo vasco, catalán y gallego que ha concluido por crear un estado de opinión, compartido por los grandes partidos nacionales, proclive a revisar dicha equiparación entre todos los Estatutos de Autonomía.

Desde luego que ningún pormenor del proceso conducente a la solución indicada pasó desapercibido en las Comunidades Autónomas que se constituyeron siguiendo la fórmula contemplada en el artículo 151 de la Constitución y que fueron excluidas de los acuerdos renovadores del pacto constitucional tocante a la estructura territorial del Estado. A este último respecto constataba con acierto en 1999 Eliseo Aja que ya durante 1998 se había radicalizado el debate sobre el futuro del Estado Autonómico, del modo que reflejaban las numerosas críticas formuladas a la versión hacia la que se encaminaba éste por los partidos nacionalistas, tal vez debidas, como señalaba el citado autor, al convencimiento de haber concluido el ciclo dedicado a la construcción del sistema autonómico, tras asistirse al desarrollo de casi todas las previsiones constitucionales relativas al mismo (...). Aunque también estimaba Eliseo Aja que a la formulación de tales críticas había contribuido además la tregua decidida por ETA poco antes de las elecciones vascas de octubre de 1988 y la perspectiva de un posible acuerdo estratégico entre el PNV, EA y HB para desbordar el Estatuto de Autonomía¹⁸.

3.1. El Pacto de Estella

Ésa era la finalidad perseguida por el Pacto de Estella, suscrito, entre otras, por las referidas formaciones políticas vascas, el 12 de septiembre de 1998¹⁹; en donde, para dar solución al allí denominado «contencioso vas-

¹⁸ Cfr. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 1999, p. 78.

¹⁹ Al *Pacto de Estella* también se le llamó *Acuerdos de Estella* y más tarde *Acuerdos de Lizarra-Garazi*.

co», se proponía abrir un proceso de diálogo y negociación con España y Francia, como partes implicadas, al objeto de «depositar en los ciudadanos de Euskal Herria la última palabra respecto a la conformación de su futuro», que, en cualquier caso, habrían de respetar aquellos Estados; pues, en efecto, se esperaba que en el escenario resultante tuvieran cabida «nuevas fórmulas que den respuesta a la tradición y aspiraciones de soberanía de las ciudadanas y ciudadanos de Euskalerrria»²⁰. Tan genérica declaración sería posteriormente desarrollada en la intervención que realizó el Presidente del Gobierno Vasco durante el debate de Política General de Euskadi en el Parlamento Autonómico Vasco, el 27 de septiembre de 2002²¹, antecedente inmediato de la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», cuyo tratamiento conviene posponer hasta el momento en que proceda hacerlo con arreglo al orden cronológico de los acontecimientos que aquí se sigue.

Tampoco ha pasado desapercibida en las demás Comunidades Autónomas la nivelación que, en lo autonómico, se ha producido tras los pactos de 1992. Lo evidencia así la contestación, algo menos radical, que, desde 1998 y en paralelo con la referida reacción del nacionalismo vasco, han protagonizado las formaciones políticas de ese signo radicadas en el País Vasco, Cataluña y Galicia, tendente a reproducir la situación de federalismo asimétrico generada en la fase anterior del Estado Autonómico, quizá motivada por la razón que señala Eliseo Aja. Pues pudiera pensarse desde estas Comunidades Autónomas que una extensión de la autonomía a todo el territorio nacional trajera consigo un menoscabo de su cualidad y proporcionase al Gobierno de la Nación una excusa para reducir el ámbito de autogobierno de las Comunidades Autónomas que lo fueron por la vía del artículo 151 de la Constitución, con el consiguiente perjuicio inmediato para éstas que lo habrían ejercido hasta entonces en grado más intenso. Cuando, como sostiene con fundamento el citado autor, cabe identificar en la igualación competencial un instrumento eficaz «para reducir las funciones ejecutivas del Estado y limitar su potestad de legislación básica a las líneas normativas generales», ya que todas las Comunidades Autónomas tienen ahora competencia para aprobar sus leyes de desarrollo²².

No menos fundado que el recién referido juicio de Eliseo Aja se advierte el que, a modo de complemento, emite a continuación denunciando implícita en la crítica nacionalista a la igualdad competencial la confusión entre «los conceptos de diferencia (opuesta a igualdad) y diversidad (opuesta a homogeneidad o uniformidad)». Baste con recordar al respecto, como él hace, la frecuencia con que se oye decir a portavoces nacionalistas que la igualdad entre las Comunidades Autónomas ha conducido a la uniformidad y a la homogeneidad²³. Asistiéndole así mismo la razón al albergar serias dudas

²⁰ Cfr. www.diariodirecto.com/mm/14277.pdf.

²¹ Cfr. www.nuevoestatutodeeuskadi.net.

²² Cfr. *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, op. cit., p. 246.

²³ Cfr. *idem*.

respecto a cómo podrían resultar perjudicadas Cataluña, el País Vasco, Galicia o Andalucía porque Murcia o Castilla-La Mancha gestionen también sus universidades o cuenten igual que aquéllas con la posibilidad de ejercitar potestades públicas de legislación o de ejecución en materia de medio ambiente²⁴.

3.2. La Declaración de Barcelona

El caso es que desde antes de manifestarse completamente la igualación por arriba entre Comunidades Autónomas de la que viene hablándose se produjo una reacción compartida frente a la misma del nacionalismo vasco, catalán y gallego, bastante más mesurada, como ha quedado dicho, que la inicialmente que tuvo lugar en el País Vasco. De modo que obedeciendo, quizá, a la estrategia electoral, tantas veces usada por los partidos nacionalistas, de esgrimir algún hecho como un agravio comparativo sufrido por la Comunidad Autónoma en que se desenvuelven —en esta ocasión la pérdida del estatus alcanzado por sus respectivas Comunidades Autónomas antes de las últimas reformas autonómicas mencionadas—, se reunieron el Bloque Nacionalista Galego, Convergencia i Unió y el Partido Nacionalista Vasco, tres veces a lo largo de 1998 —el 16 de julio en Barcelona, el 15 de septiembre en Vitoria, y el 31 de octubre en Santiago de Compostela— y una más el 28 de enero de 2000 en Barcelona, en torno a unos documentos de trabajo, generadores de otros compartidos por las tres formaciones políticas a modo de conclusiones y presentados en forma de acuerdos, a los que, en conjunto, denominan sus propios autores la Declaración de Barcelona.

El primero de tales documentos, el de 16 de julio de 1998, encierra un conjunto de declaraciones algo genéricas que fueron concretándose luego en otros posteriores. En él sostenían sus firmantes que después de veinte años de democracia no se había resuelto del Estado español como plurinacional. Según manifestaban al respecto, durante ese tiempo «hemos padecido una falta de reconocimiento jurídico-político e incluso de asunción social y cultural de nuestras respectivas realidades en el ámbito del Estado». De ahí que, de un lado, efectuasen un llamamiento a la sociedad española para promover una concienciación colectiva que refuerce la idea de su plurinacionalidad; y, de otro, propusiesen «establecer un plan de trabajo conjunto entre nuestras respectivas organizaciones sobre: lengua y cultura, fiscalidad y financiación pública, símbolos e instituciones, presencia en la Unión Europea y sobre otras cuestiones que acordemos»²⁵.

En el siguiente documento, el de 15 de septiembre de 1998, tras insistir sus autores en «la necesidad de remover los obstáculos que impiden el reconocimiento del carácter plurinacional, pluricultural y plurilingüe del Estado español», y dejar claro que los efectos derivados de dicho reconocimiento

²⁴ Cfr. *idem*.

²⁵ Cfr. http://www.eaj-pnv.com/minisites/galeusca/documentos_des.asp?id_documento=4644.

consistirían en una redistribución de soberanía y poder —asumiendo así claramente los postulados del Pacto de Estella—, perseveraban en «reafirmar el carácter nacional de nuestros pueblos y de enunciar la necesidad de impulsar este reconocimiento y adaptarlo a una nueva realidad de una Europa en proceso de articulación». De acuerdo con lo cual, acordaron establecer una coordinación política permanente en el Congreso de los Diputados en el Senado al objeto de exponer las diversas posiciones políticas de los partidos y tratar de alcanzar una posición común en propuestas, enmiendas y en la negociación con los grupos parlamentarios. De igual modo que constituir sendos grupos de trabajo con las finalidades de elaborar tanto un plan conjunto en los campos de la política lingüística, de la política cultural y de la política deportiva, como un programa común y un plan de trabajo sobre fiscalidad y financiación pública. A todo lo cual añadían al propósito de establecer un mecanismo de coordinación permanente entre las fundaciones y asociaciones culturales comprometidas en la defensa de la identidad nacional de nuestros países, impulsando vías de encuentro y relación entre los mismos»²⁶.

En el tercer documento, de 31 de octubre de 1998, el BNG, EAJ-PNV y CiU revalidaron, en primer lugar, el propósito de colaboración que ya habían manifestado anteriormente, indicando al hacerlo que entre otras varias utilidades ésta se usaría para evidenciar la necesidad de obtener «una nueva concepción del actual marco jurídico político del Estado Español» y «llenar de contenido real a las distintas naciones», así como para conocer las distintas estrategias empleadas «en cada país para fortalecer, levantar e impulsar un proyecto de vertebración nacional del mismo». Constataron, en segundo término, a la vista de las conclusiones aportadas por el Grupo de Trabajo sobre el Tribunal Constitucional, que «sin perjuicio de una reforma constitucional, es también posible una lectura distinta de la Constitución más respetuosa con las competencias propias de las Comunidades Autónomas y con la realidad plurinacional del Estado». De acuerdo con lo cual concluían reclamando, de un lado, «un cambio de los criterios interpretativos uniformistas y poco autonomistas utilizados por el legislador estatal y corroborados, en líneas generales, por el Tribunal Constitucional que han supuesto entre otros aspectos, la negación de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas y la extensión abusiva de la legislación básica del Estado»; y, de otro, «una composición del Tribunal Constitucional que refleje adecuadamente la pluralidad de poderes que concurren ante el mismo para dirimir sus conflictos, arbitrando mecanismos que permitan que la designación de magistrados del Tribunal Constitucional responda a la realidad plurinacional del Estado»²⁷.

Del último documento, suscrito, el 28 de enero de 2000, por las fuerzas políticas indicadas, merece destacarse la afirmación allí vertida en cuya virtud, «Galiza, Euzkadi y Catalunya son naciones con historia y cultura propias», siquiera sea porque expresaba lo que hasta entonces sólo habían insi-

²⁶ Cfr. http://www.eaj-pnv.com/minisites/galeusca/documentos_des.asp?id_documento=4642.

²⁷ Cfr. http://www.eaj-pnv.com/minisites/galeusca/documentos_des.asp?id_documento=4641.

nuado sus precedentes. Aunque también resulta interesante el documento por la enumeración de objetivos políticos concretos que, de consuno, ambicionaban alcanzar tales formaciones. En efecto, allí, bajo el rótulo «compromisos programáticos comunes, en el ámbito de la plurinacionalidad», se mencionaban de modo explícito los siguientes:

«1. Recuperación del concepto de competencias exclusivas y del carácter real de básicas —normas de principios— de la legislación que actualmente lamina las competencias que nos corresponden. Dar prioridad a la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local con la finalidad de que permita desarrollar modelos propios adaptados a nuestras realidades nacionales. También a las que afecten a la gestión y recuperación de los recursos naturales propios, como pueda ser el control de las Aguas Interiores y la participación en el control de las aguas de la Zona Económica Exclusiva. 2. Reforma del Tribunal Constitucional de forma que su designación y composición, garantizando su imparcialidad, tenga presente la pluralidad nacional, cultural y lingüística del Estado. 3. Analizar el papel del Senado en un Estado plurinacional, impulsando las reformas para que refleje en sus objetivos, composición, procedimientos y competencias la realidad plurinacional, pluricultural y plurilingüe del Estado Español. 4. Apoyar la implantación de un nuevo sistema de financiación que, respetuoso con el carácter plurinacional del Estado garantice la suficiencia, la transparencia y la solidaridad. 5. Ampliación de las competencias jurídicas, otorgando una función adecuada a los Tribunales Superiores de Justicia, de manera que sean la última instancia en la resolución de litigios y los órganos supremos de interpretación y creación de la doctrina jurisprudencial en sus ámbitos respectivos. 6. Modificación de la composición, organización y funciones de los Consejos sectoriales para adaptarlos a la realidad plurinacional del Estado. 7. Supresión definitiva de las funciones de inspección, control y seguridad ciudadana que aún conservan las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno Central. 8. Control efectivo por parte de las instituciones de las naciones históricas de la seguridad pública no supracomunitaria. 9. Impulsar la aplicación objetiva del Estatuto de la Radio y Televisión para conseguir que, de forma efectiva, los medios públicos de comunicación del Estado respondan a los principios de objetividad y respeto al pluralismo, reflejando la diversidad nacional, cultural y lingüística del Estado español y garantizando la presencia en los mismos de los grupos políticos, y de los grupos sociales, económicos, culturales, etc., significativos. 10. Impulsar la presencia de la representación de nuestras naciones en el ámbito internacional a través de medidas como la reforma de la ley electoral para las elecciones europeas, la participación en las delegaciones del Estado en los órganos e instituciones de la Unión Europea que traten cuestiones relativas a las competencias de nuestras naciones; presencia en la delegación que participe en la próxima Conferencia Intergubernamental para la reforma institucional europea»²⁸.

²⁸ Cfr. <http://www.elkarri.org/pdf/declaracionBarcelona.pdf>.

Conviene subrayar, además, que tales objetivos no eran los únicos que declaraban perseguir en este documento de 28 de enero de 2000 el BNG, CiU y el PNV, quienes manifestaban allí ambicionar también los que enumeraban a continuación de los referidos, y agrupaban en un epígrafe distinto al de éstos, con lo que ese tratamiento diferenciado expresa en cuanto a la importancia que les dispensaban. En efecto, bajo el rótulo «compromisos programáticos comunes, en los ámbitos de la pluriculturalidad y el plurilingüismo», reclamaban, entre otras cosas, competencias plenas y exclusivas en lengua y cultura para «las naciones» con esas características propias; el reconocimiento oficial «de las lenguas propias de cada nación del Estado español» en las instituciones españolas, de la Unión Europea y en las de carácter internacional; competencias plenas en materia educativa, especialmente en lo referido a los planes de estudio; la implantación progresiva de las lenguas propias en la Administración de Justicia; la presencia de «nuestras naciones» en las representaciones diplomáticas del Estado español, y aun de representaciones oficiales en organismos oficiales como la UNESCO²⁹.

IV. LA PROPUESTA DE ESTATUTO POLÍTICO DE LA COMUNIDAD DE EUSKADI

Al atractivo que, de suyo, revisten las formulaciones de tales documentos integrantes de la Declaración de Barcelona ha de añadirse el que adquieren

²⁹ En los ámbitos de la pluriculturalidad y el plurilingüismo, las pretensiones exactas de los firmantes del documento eran: «1. Reconocimiento a todos los efectos de las competencias plenas y exclusivas en lengua y cultura para las naciones que tengan lenguas y culturas propias. 2. Compromiso para conseguir el reconocimiento oficial de las lenguas propias de cada nación del Estado español en las instituciones españolas, en las de la Unión Europea y en las de carácter internacional, especialmente las relacionadas con la lengua, la cultura, la ciencia y la educación. 3. Promover las reformas legislativas precisas para la defensa de las competencias plenas que deben corresponder a las instituciones propias de cada nación en materia educativa, especialmente en lo referido a la elaboración de los planes de estudio. 4. Introducir las reformas necesarias en la legislación con la finalidad de permitir que las selecciones nacionales de nuestras naciones puedan actuar y competir en cualquier nivel, inclusive los internacionales. 5. Propuesta de iniciativas para la promoción, conocimiento y asimilación social de la diversidad nacional, lingüística y cultural del Estado español. Estas iniciativas han de referirse a los medios de comunicación pública del Estado; a los planes de estudio de todos los niveles educativos; a las agencias, entes públicos, empresas públicas y otros organismos del Estado; a la producción y difusión de audiovisuales y nuevas tecnologías de la comunicación; a los organismos, institutos y campañas de promoción cultural en el exterior. 6. Velar por la implantación progresiva del uso de las lenguas propias de nuestras respectivas naciones en la administración de justicia. 7. Velar por la implementación del uso de los topónimos y antropónimos gallegos, vascos y catalanes en su forma oficial, por parte de todas las instituciones del Estado. 8. Atendiendo al carácter plurilingüe y plurinacional del Estado, a la necesidad de apoyar y promover en pie de equidad a todas sus lenguas y culturas y al respeto a las competencias exclusivas que en este ámbito tenemos, se impulsará la creación de un Consejo de las Lenguas y Culturas del Estado Español que sustituya al Ministerio de Cultura en los ámbitos funcionales que inciden en las temáticas relacionadas con los hechos lingüísticos y culturales para los que reclamamos a todos los efectos competencias plenas y exclusivas para las respectivas naciones dotadas de lengua y culturas propias. 9. Obtener la presencia adecuada de nuestras naciones, dada su especificidad lingüística y cultural, en las representaciones diplomáticas del Estado español. 10. Propugnar que se garantice la presencia y participación de representantes oficiales de nuestras naciones en los organismos internacionales de los ámbitos lingüístico y cultural como es la UNESCO. Cfr. <http://www.elkarri.org/pdf/declaraciónBarcelona.pdf>.

como consecuencia de sus efectos en las propuestas de reforma estatutarias suscritas, posteriormente, por el País Vasco y Cataluña. Si bien, su ascendiente en la primera se ve algo eclipsado debido a la influencia también en la misma del Pacto de Estella, en cuya virtud, vista desde la Declaración de Barcelona, se asistirá a una radicalización del discurso nacionalista, ya perceptible en la exposición efectuada por el Presidente del Gobierno Vasco, el 27 de septiembre de 2002, durante el Debate de Política General de Euskadi en el Parlamento Autonómico Vasco, como adelanto de la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi»; que, tras su aprobación por el Gobierno Vasco el 25 de octubre de 2003 y presentación ante la Cámara legislativa autonómica, admitió ésta a trámite, el 4 de noviembre de 2003, para su debate parlamentario, y aprobó, por mayoría absoluta, el 30 de diciembre de 2004. Cumpliéndose con ello el requisito exigido en el artículo 46.1.b) de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco en orden a su reforma.

En efecto, la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» hizo suyo el propósito enunciado en el Pacto de Estella de «dar respuesta a la tradición y aspiraciones de soberanía de las ciudadanas y ciudadanos de Euskal Herria», convirtiéndolo en su principio rector. No en balde, a continuación de apelar a la identidad del pueblo vasco en el conjunto de los pueblos de Europa, y de invocar el «derecho a decidir su propio futuro (...) de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos», efectuaba en su preámbulo una manifestación que recuerda al «we the people» norteamericano y admite estimarse como una declaración de afirmación soberana:

« (...) las ciudadanas y ciudadanos de la actual Comunidad Autónoma de Euskadi, integrada por los territorios de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa, en el ejercicio de nuestra voluntad democrática y en virtud del respeto y actualización de nuestros derechos históricos recogidos en el Estatuto de Gernika y en la Constitución española, manifestamos nuestra voluntad de formalizar un nuevo pacto político para la convivencia.

Este pacto político se materializa en un nuevo modelo de relación con el Estado español, basado en la libre asociación y compatible con las posibilidades de desarrollo de un estado compuesto, plurinacional y asimétrico.»

Idéntico cometido de proposición soberana desempeñaba la declaración complementaria de la anterior, sumamente parecida a la misma, sólo que desprovista de toda referencia a la Constitución española, que suministraba al artículo 1 de la propuesta de reforma su enunciado, en virtud del cual los vascos, «en el ejercicio del derecho a decidir libre y democráticamente su propio marco de organización y de relaciones políticas, como expresión de la nación vasca y garantía de autogobierno, se constituyen en una comunidad vasca libremente asociada al Estado español»³⁰. Súmesele a eso, por ejemplo,

³⁰ Esa finalidad perseguía el dictado del artículo 15.1, más elocuente quizá al respecto: «A los efectos del ejercicio democrático del derecho de libre decisión de las ciudadanas y ciudadanos vascos, del que emana la legitimidad democrática del presente Estatuto (...)»

la pretensión de crear una nacionalidad vasca (art. 4.2), como categoría distinta de la ciudadanía vasca (art. 4.1); el propósito de establecer, mediante ley del Parlamento Vasco, «el régimen de creación, reconocimiento, organización y extinción de partidos políticos, sindicatos de trabajadoras y trabajadores y asociaciones empresariales en la Comunidad de Euskadi» (art. 11.2); la intención de abordar la cuestión relativa a la distribución competencial entre el Estado y la Comunidad de Euskadi, con arreglo a la técnica de reservarse esta última el ejercicio en su ámbito territorial de «la potestad legislativa en todas aquellas políticas públicas³¹ y ámbitos competenciales no atribuidos expresamente al Estado en el presente Estatuto» (art. 43.1)³²; y no sorprenderá en absoluto el final del Plan Ibarretxe.

No hace tanto, el 1 de febrero de 2005, que el Congreso de los Diputados tuvo la oportunidad de debatir sobre la «Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» y aun de pronunciarse sobre la misma mediante una votación que arrojó el resultado de 313 votos en contra, 29 a favor y 2 abstenciones. Con lo que eso significa de rechazo político a la sinrazón constitucional del Plan Ibarretxe por su pretensión de convertir a la Comunidad Autónoma del País Vasco en Comunidad Vasca libremente asociada al Estado español. Con la intermediación o no de un pacto entre tales sujetos, según se desprende, no del documento, que, a este propósito guarda silencio, sino de las reiteradas manifestaciones efectuadas por el Presidente del Gobierno Vasco relativas a la ratificación en referéndum por la sociedad vasca del pacto político alcanzado en tal sentido con el Estado o, en su caso, del Proyecto aprobado por el Parlamento Vasco. El resultado de la votación indicada es inequívoco, en efecto, sobre la negativa del Congreso de los Diputados a la conversión de la Comunidad Autónoma del País Vasco en ese otro ente relacionado con el Estado por el nexo de la libre asociación y dotado de una organización institucional y un régimen competencial tan enteramente nuevos como a este último propósito evidencia el referido dictado de su artículo 43.1.

Conviene tener presente, sin embargo, que la intención de someter a una consulta popular el Plan Ibarretxe, a despecho de lo decidido a su respecto por las Cortes Generales, ha sido reiterado por su autor después del pronunciamiento parlamentario mencionado³³. En íntima relación con ello, mere-

³¹ Según aclaraba el artículo 42.2: «Constituye una política pública, a los efectos del presente Estatuto, el conjunto de materias competenciales y actividades administrativas sobre las que las instituciones ejercen las potestades legislativas y de ejecución precisas para su plena conformación y desarrollo, en orden a prestar un servicio integral a las ciudadanas y ciudadanos vascos.»

³² Consiguientemente con ello se perseguía asignarle al Estado las facultades de elaboración, ejecución y control de políticas públicas en los siguientes ámbitos: a) Nacionalidad española, extranjería y derecho de asilo, sin perjuicio del carácter compartido de las políticas de emigración e inmigración en función de su incidencia en las políticas sectoriales exclusivas de la Comunidad de Euskadi; b) Defensa y fuerzas armadas; c) Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos; d) Sistema monetario; e) Régimen aduanero y arancelario; f) Marina mercante; abanderamiento de buques y matriculación de aeronaves, y control del espacio aéreo; g) Relaciones internacionales, sin perjuicio de las actuaciones con repercusión exterior que se reconocen a la Comunidad de Euskadi en este Estatuto.

³³ En concreto, al día siguiente de rechazar las Cortes Generales la «Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», es decir, el 2 de febrero de 2005. Cfr. La «Declaración ins-

ce llamarse la atención sobre el propósito de reformar sus respectivos Estatutos de Autonomía manifestado por otras Comunidades Autónoma, la mayor parte de las veces en términos ambiguos e imprecisos acerca de su concreto alcance, salvo las de Canarias³⁴, Valencia y Cataluña, ya ultimadas, e incluso a la espera de su aprobación como Ley Orgánica en los casos valenciano³⁵ y catalán³⁶. De las cuales en modo alguno es dudosa la razonabilidad constitucional de sus pretensiones correspondientes. Lo que autoriza a encuadrar tales anuncios de reforma en el marco de otras tantas estrategias políticas concebidas con el objetivo de allanar el camino para que prosperen, por contraste con lo irrazonable del Plan Ibarretxe, y acaso, también, de neutralizar su insensatez. Interesa subrayarlo, pues no puede decirse lo mismo de la propuesta, admitida a trámite por el Congreso de los Diputados, formulada por la Comunidad Autónoma de Cataluña para reformar su Estatuto de Autonomía, por expresiva de una actitud nacionalista, inspirada en la Declaración de Barcelona e influida por el Plan Ibarretxe, de reacción frente a la equiparación estatutaria propiciada por los Pactos Autonómicos de 1992, que, en cuanto tal, pretende resucitar el modelo de Estado autonómico asimétrico superado por el actual.

V LAS PROPUESTAS DE REFORMA ESTATUTARIAS POSTERIORES

Se impone, pues, consultar los documentos citados al objeto de obtener información sobre las novedades que pueden introducir en la presente configuración del Estado Autonómico las reformas estatutarias anunciadas en ellas. Hasta la fecha planteadas como operaciones ajenas a toda intención de revisar el Título VIII de la Constitución. Con lo que eso significa en cuanto a los límites infranqueables por tales reformas, representa respecto a la buena salud del Estado autonómico y tiene de indiciario, por tanto, sobre el propósito compartido por las mismas de no cuestionar su unidad. Pues bien, sobre la base de estos presupuestos se tratarán, clasificados en cinco grandes grupos, los asuntos que se perfilan más destacados en las modificaciones estatutarias en ciernes: las cláusulas de autoidentificación autonómica, las declaraciones

titudinaldel Lehendakari, tras la reunión extraordinaria del Gobierno de 2 de febrero de 2005», <http://www.nuevoestatutodeeuskadi.net>.

³⁴ La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias se está realizando por dos vías complementarias. Por un lado, el Comité Asesor, presidido por el Consejero de Educación, Cultura y Deportes, e integrado por un Magistrado del Tribunal Supremo, la Viceconsejera de Administración Pública, cuatro profesores universitarios de Derecho, un abogado y el Jefe del Servicio de Estudios y Documentación de la Presidencia del Gobierno de Canarias que actúa como Secretario del Comité. Por otra parte, la Ponencia Institucional del Parlamento de Canarias.

³⁵ La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana fue presentada en el Congreso de los Diputados el 4 de julio de 2005 y calificada dos días después. Cfr. <http://www.congreso.es/>.

³⁶ La Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, fue presentada en el Congreso de los Diputados el 5 de octubre de 2005 y calificada el día 18 de ese mismo mes. Cfr. *idem*.

de derechos, el nivel competencial, la Administración de Justicia y la financiación.

5.1. Las cláusulas de autoidentificación

Hasta ahora parecían tener una importancia relativa las cláusulas de autoidentificación, pues si Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia, a la hora de calificarse a sí mismas como Comunidades Autónomas, emplean el término «nacionalidad» en sus correspondientes Estatutos, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia acuden al de «región», Asturias y Cantabria usan el de «Comunidad histórica»; Navarra el de «Comunidad foral»; y ni siquiera se definen Castilla y León, Islas Baleares, La Rioja y Madrid. Sin embargo, es indudable que se está produciendo el cambio de tendencia que expresan, sutilmente, las propuestas de reforma estatutarias canaria y valenciana, y con rotundidad la catalana. No en balde, si dispone en su artículo 1 el Estatuto de Autonomía de Canarias que ésta «como expresión de su identidad singular y en el ejercicio del derecho al autogobierno que la Constitución reconoce a toda nacionalidad se constituye en Comunidad Autónoma (...)», el proyecto de reforma busca subrayar el carácter histórico de esa identidad singular canaria³⁷. Adviértase cómo si el artículo 1.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establece que «el pueblo valenciano, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la indisoluble unidad de la nación española, como expresión de su identidad histórica (...)», pretende ahora el proyecto destacar la «identidad diferenciada como nacionalidad histórica de Valencia»³⁸. No se pasa por alto que en donde el artículo 1.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña afirma a su respecto que «como nacionalidad y para acceder a su autogobierno se constituye en Comunidad Autónoma», afirmaría, en virtud de la reforma propuesta, que «Cataluña es una nación».

Falta desde luego que al pronunciarse sobre el particular las demás Comunidades Autónomas, confirmen la referida tendencia destacando también la importancia de sus señas de identidad respectivas, pero sorprendería que no lo hicieran si, como es posible, entienden que eso es condición *sine qua non* para ser reconocidas como nacionalidades y convertirse así en aspirantes a obtener el máximo nivel de autogobierno. Cuesta creer que las Comunidades Autónomas hasta ahora silentes en este punto no abanderen un movimiento de rechazo hacia la reimplantación de la asimetría que, según ha

³⁷ Y, en tal sentido, el artículo 1 del proyecto califica en su párrafo primero a Canarias como «archipiélago atlántico que, como expresión de su histórica identidad singular y en el ejercicio del derecho al autogobierno reconocido a toda nacionalidad, se constituye en Comunidad Autónoma (...)».

³⁸ De modo que propone asignarle a dicho artículo la siguiente redacción: «El pueblo de Valencia, históricamente organizado como Reino de Valencia, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, como expresión de su identidad diferenciada como nacionalidad histórica (...)».

quedado dicho, caracterizó al Estado Autonómico hasta la aprobación de la Ley Orgánica 12/1999, de 6 mayo, de reforma de la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura. El último en reformarse tras los pactos autonómicos de 1992. Extrañaría, en fin, dicho de otro modo, que tales Comunidades Autónomas no acudan al expediente de esgrimir el agravio comparativo con otras, expresándolo en forma de rechazo a obtener un nivel de autogobierno menor que el alcanzado por la Comunidad Autónoma que se convierta en término de comparación, como han hecho hasta el presente, y no protagonicen un fenómeno emulador de las acciones emprendidas por Canarias, Valencia y Cataluña. Es más, muy probablemente que la previsible emulación sea de índole unidireccional si la Comunidad Autónoma de Cataluña logra plasmar en su Estatuto esa pretensión suya de autodenominarse nación, inconciliable, por cierto, con las disposiciones constitucionales.

Desde luego que el término nación no ha sido unívoco a lo largo de la historia, pues, como recuerda Francesc de Carreras, junto al significado original que recibiera en las construcciones propias de la ilustración, se sitúa el surgido algún tiempo después, para convivir con él, acuñado como reacción frente al mismo por el romanticismo anti-ilustrado. En efecto, entre los primeros en utilizar el término nación se encuentra Sieyès, para quien la nación estaba formada por el conjunto de los ciudadanos contribuyentes franceses, libres e iguales en derechos y deberes, y llamados en cuanto tales a pertrecharse de una Constitución creadora del Estado como forma de organización política nueva y garantizadora de esa libertad e igualdad. Pero además, recuerda Francesc de Carreras que suele emplearse el término nación para denominar el sentimiento experimentado por las personas a quienes la convivencia de manera estable en un concreto territorio, les persuade de compartir determinados rasgos comunes que afectan a su personalidad³⁹.

Pues bien, el uso del término nación para identificar al conjunto de ciudadanos que, como sujeto colectivo titular de la soberanía adopta una Constitución, aparece en los inicios de nuestro constitucionalismo y se mantiene en las Constituciones históricas españolas adoptadas en solitario por dicho sujeto, sin el concurso del monarca, es decir, todas salvo las de 1845 y 1876. De donde se sigue que desde entonces adquiriese el vocablo una dimensión jurídico-política desprovista de la connotación histórico cultural a que alude el referido sentimiento de pertenencia a un grupo evocado por ese otro significado de nación⁴⁰.

Ese significado jurídico-político es el que en la Constitución vigente adquiere también el término nación, cuyas sucesivas menciones del vocablo aluden al sujeto actuante en el momento de adoptarla, tal y como hace el Preámbulo: «La nación española (...) en uso de su soberanía, proclama su voluntad de (...)»; a que, como no puede ser de otra forma, dada su condi-

³⁹ Cfr. *Nación y nacionalidad en la Constitución Española*. En http://www.centrodeestudiosandluc.es/datos/publicaciones/Nacion_nacionalidad pp. 2-8.

⁴⁰ Cfr. Francesc de Carreras, *Nación y nacionalidad en la Constitución Española*, op. cit., pp. 10-12.

ción soberana, de él emanan los poderes del Estado que mediante ese acto constituyente crea: «la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado» (art. 1.2); y la naturaleza de la nación española, previa a la Constitución y fundamentadora de la misma: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española (...)» (art. 2).

Todo lo cual autoriza a sostener que el dictado del artículo 1.1, según el cual «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho (...)», en tanto en cuanto define a España como una realidad previa al Estado que instaura la Constitución, alude al mismo sujeto que el Preámbulo y las disposiciones antes citadas llaman «Nación española», de suerte que cabe estimar ambos términos como sinónimos⁴¹. Otro tanto puede decirse de la expresión «pueblo español» del artículo 1.2, que, sin perjuicio de su posible estimación, según ha quedado dicho, como pronunciamiento constitucional en cuya virtud ese sujeto recibe la consideración de soberano detentador del poder constituyente originario, admite una interpretación añadida de carácter complementario. Adviértase que la disposición no está redactada en pasado, sino en presente de indicativo, pues eso consiente sostener que el pueblo español titular de la soberanía originaria continúa detentándola después de aprobarse la Constitución. De donde se sigue la imposibilidad de reconocer más poder constituyente derivado que el de la Constitución⁴².

He aquí un primer argumento, obtenido gracias a la interpretación de las disposiciones citadas, sustentador de por qué se calificaba más atrás de inconciliable con la Constitución la pretensión manifestada en su proyecto de reforma estatutaria por la Comunidad Autónoma de Cataluña, de autodenominarse nación. No puede decirse que la Constitución asigne la consideración de sujeto soberano a los habitantes en su conjunto de Cataluña o de cualquier otra Comunidad Autónoma, que afirme la Constitución de sí misma ser producto de la acción constituyente ejercida por la población de alguna Comunidad Autónoma, ni que permita a ninguna disponer sobre sus determinaciones, dados los tratamientos que concede a los poderes constituyentes originario y derivado. Máxime a la vista de lo prevenido tanto en su artículo 1.2 como en su artículo 2. Pues si aquél dispone que del «pueblo español» emanan todos los poderes del Estado, esto es, cuantos crea dicho sujeto mediante la Constitución, incluidos los de naturaleza autonómica que en su virtud se instauren, establece la disposición citada en segundo lugar, no sólo que «la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española», como se ha señalado ya, y aun que ésta es patria común e indivisible de todos los españoles», sino también que la Constitución «reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas»

⁴¹ Al parecer, lo mismo sucedía en la Constitución de 1931 con los vocablos «España» y República», según afirma al respecto Francesc de Carreras, a quien se sigue en este punto. Cfr. *Nación y nacionalidad en la Constitución Española*, op. cit., pp. 11 y 23-25.

⁴² Cfr. *idem.*, pp. 26-29.

En definitiva, la Constitución admite la presencia en España de distintos grupos humanos cuyos miembros respectivos compartan el sentimiento de pertenencia a sendas colectividades diferenciables de las demás, esto es, de naciones en sentido histórico y cultural a las que denomina nacionalidades para reconocerles, bien es verdad que como a las regiones un derecho a la autonomía ejercitable mediante la aprobación de normas pactadas entre el Estado y tales nacionalidades y regiones, los Estatutos de Autonomía, que, en cuanto obviamente subordinadas a la Constitución, no admiten considerarse ninguna suerte de manifestación soberana, ni del poder constituyente originario o derivado que la Constitución residencia en la nación, como unidad indisoluble y patria común e indivisible de todos los españoles, integrada por nacionalidades y regiones.

Nada impide, por tanto, a colectividad alguna, a estas alturas convertida ya en Comunidad Autónoma, autodenominarse nacionalidad en su correspondiente Estatuto de Autonomía. Es más, la Constitución espera que lo haga cuando así lo sienta su población, pues no señala plazo para manifestarse al respecto ni cierra el camino al cambio de las cláusulas estatutarias destinadas a la autoidentificación de las Comunidades Autónomas. Cuestión distinta es que alguna pretenda llamarse nación y contradecir abiertamente con ello las disposiciones constitucionales hasta aquí consultadas. Aun cuando se han oído voces muy autorizadas partidarias de permitir el uso del término nación en los Estatutos de Autonomía, en concreto en el de Cataluña. Tal es el caso de Juan José Solozábal, quien sostiene esta opinión, bien que no sin reservas, luego de manifestar que el significado de las expresiones en un documento jurídico, admitida la propiedad general de su uso, depende del que se le atribuya en la disposición correspondiente y adquiera en el todo normativo en que ésta se incluye. A su juicio, en efecto:

«Así en principio cabe una acepción del concepto de nación que se refiera a lo que en nuestra Constitución se denomina nacionalidad. Podría pensarse en el caso que nos ocupa en una cláusula exclusivamente estatutaria, que dejando clara la integración en la nación española, no sólo en el Estado, utilizase la expresión nación o, quizás mejor, comunidad nacional catalana, reservando expresamente la soberanía para la primera nación, la nación constitucional, esto es, España. Esta posibilidad cuya licitud se formula exclusivamente en términos jurídicos no ignora sus problemas en dicho plano, pero sobre todo las consideraciones de orden político que pueden desaconsejar su aplicación»⁴³.

Sea como fuere, no se diga que una declaración estatutaria mediante la cual una Comunidad Autónoma se identifique a sí misma como nación apenas encierra una manifestación meramente sentimental de su población, que argumentos proporciona al respecto la jurisprudencia constitucional compa-

⁴³ Cfr. Juan José Solozábal Echavarría, *Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento Catalán*. Ponencia presentada al IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Baeza el 17 y el 18 de noviembre de 2005, p. 7.

rada. Pues, no en balde, al analizar los Estatutos regionales de Toscana, Umbría y Emilia-Romagna, calificó la Corte Constitucional italiana, en sus sentencias 372, 378 y 379/2004, ciertas disposiciones comunes suyas —como, por ejemplo, las que afirmaban ser objetivo regional el derecho de voto de los inmigrantes o el reconocimiento de otras formas de convivencia distintos de la familia fundada en el matrimonio—, expresivas de un contenido eventual del Estatuto, no prescriptivo ni vinculante, de naturaleza cultural o política, pero en absoluto normativa. De modo que no le falta razón a Tania Groppi para preguntarse si es seguro que las funciones cultural y política asignadas por la Corte Constitucional italiana a esas disposiciones estatutarias no pueden convertirse en función jurídica siquiera sea por la fuerza o capacidad persuasiva que les comunica su inclusión en una norma⁴⁴. Interesa subrayarlo porque quizá se asista en España a la pretensión de definir a la Comunidad Autónoma de Cataluña como nación, no en el articulado sino en el Preámbulo del Estatuto de Autonomía, carente, como es sabido, de fuerza normativa e incluso se produzca también el intento de justificar la medida con ayuda de la jurisprudencia constitucional italiana citada.

5.2. Las declaraciones de derechos

En otro orden de cosas, todas las propuestas de reforma estatutaria que viene analizándose incluyen declaraciones de derechos. El fenómeno no es nuevo, pero aun así se juzga aconsejable comenzar señalando que se trata de una pretensión conciliable con la Constitución pese a no instaurar ésta una forma de Estado federal, pues seguramente que de versar estas páginas sobre alguna de sus manifestaciones el comentario sería superfluo. No se olvide que en los Estados miembros de una Federación no están privados sus ciudadanos del poder constituyente originario para dotarse de normas constitucionales propias que, a veces, incluso, son anteriores a la propia Constitución federal.

Pero por eso, porque España no es un Estado federal, interesa despejar toda duda sobre la licitud constitucional de tales declaraciones estatutarias. A cuyo respecto se impone consultar el dictado del artículo 149.1.1.^a de la Constitución, pues carecería de sentido la reserva competencial efectuada por dicha disposición a favor del Estado para regular las condiciones básicas garantizadores de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales si careciesen las Comunidades Autónomas de facultades para intervenir en este terreno⁴⁵.

No siendo éste el caso, pues, como se anunciaba y es conocido, las Comunidades Autónomas se pertrecharon de algunas competencias relacionadas

⁴⁴ Cfr. Tania Groppi, *I nuovi statuti delle reioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*.

En www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipación/nuovi_statuti_regionali/.

⁴⁵ Cfr. Juan José Solozábal Echavarría, *Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento Catalán*, *op. cit.*, p. 9.

con el ejercicio de políticas globales o sectoriales sobre derechos, pocas, es verdad, a diferencia de otras ejercitables en la esfera de los llamados derechos de tercera generación, que asumieron en mayor número, se comprende que durante veinticinco años de Estado Autónomico haya debido pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre acciones protagonizadas por Comunidades Autónomas en este ámbito, generando al hacerlo una jurisprudencia de ineludible consulta. Pues de la misma se desprende compadecerse con la Constitución la intervención autonómica en la esfera de los derechos y libertades siempre que su autora se encuentre habilitada en lo competencial para adoptar el comportamiento de que se trate. Título competencial que muy bien puede ser una concreción de un derecho fundamental o bien otra competencia donde se proyecte un determinado derecho ⁴⁶.

Además debe tenerse en cuenta que la actuación de las Comunidades Autónomas en relación con los derechos fundamentales está sujeta a límites. En primer lugar, el derivado de lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución sobre la Ley Orgánica. En segundo término, los inherentes al orden de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De modo que tampoco pueden interferir éstas en las competencias que el artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado. Tales son límites que conocen las referidas aspiraciones autonómicas de incluir en sus Estatutos de Autonomía respectivos declaraciones de derechos o de reformar los existentes, respetándolos nada se opone a esa pretensión. Podrán los Estatutos regular los derechos y libertades con cierta amplitud, incluso, máxime si se trata de declaraciones de carácter programático, como ocurre con las incluidas en las propuestas de reforma estatutaria que se analizan ⁴⁷.

Desbordaría con mucho el objetivo aquí perseguido intentar analizar con el detenimiento que merecen las declaraciones de derechos proyectadas por las Comunidades Autónomas de Canarias, Valencia y Cataluña. De un somero examen de las mismas se desprende que así como las dos primeras sólo incluyen derechos sociales, susceptibles de considerarse en tanto que tales como derechos de configuración legal ⁴⁸, no sucede lo mismo en el caso del proyecto catalán. El cual, como señala Juan José Solozábal, acoge un extenso catálogo de derechos que no se presta a criterios de clasificación seguros, pues «ni admite una diferenciación entre sus cláusulas según los instrumentos de protección institucional y jurisdiccional, como ocurre en la declaración constitucional entre los derechos amparables, los propiamente fundamenta-

⁴⁶ Cfr. las SSTC 73/1998 y 239/2002, así como la información que proporciona respecto de las mismas y, en general sobre la jurisprudencia constitucional referida, Paloma Biglino Campos, «La Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», *Revista Jurídica de Castilla y León*, número monográfico dedicada a la reforma de los Estatutos de Autonomía, Valladolid, 2005, pp. 243-249.

⁴⁷ Cfr. Paloma Biglino Campos, «La Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», *op. cit.*, p. 250.

⁴⁸ Entre los cuales se entiende aquí que ha de incluirse el derecho a la buena administración que recogen todas las propuestas por influencia de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión, en concreto de lo consignado en el artículo II-101 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

les, y los principios del capítulo tercero, de acuerdo con la importancia de los bienes jurídicos a que los derechos se refieren; ni parece asumirse una clasificación material o tipológica de tal tipo de cláusulas, como ocurre en la Constitución europea entre libertades, derechos y principios». Además, aunque en el Proyecto predominen los principios o derechos sociales, no faltan derechos de libertad, derechos de participación y cláusulas directivas⁴⁹.

No concluye aquí el juicio del autor citado sobre la declaración de derechos que pretende consignarse en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, quien califica como discutible, entre otras cosas, que el artículo 20 de la propuesta contemple el «derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte», pues, según señala acertadamente, «el artículo en cuestión o establece un nuevo derecho fundamental, lo que iría contra las exigencias de la unidad jurídica del Estado, que (...) demanda los mismos derechos fundamentales, aunque no necesariamente contemplados en los mismos términos, en todo el territorio nacional; o supone un desarrollo del artículo 15 de la Constitución, determinando el régimen básico, o definiendo las pretensiones o facultades que los derechos comprenden. En cualquier caso tal actuación configuradora estaría reservada para las leyes orgánicas estatales, y no podría ser llevada a cabo por un estatuto de autonomía»⁵⁰.

Tampoco conviene pasar por alto que en el terreo de los denominados derechos de tercera generación pretende la propuesta catalana definir normas habilitantes para los poderes públicos a la vez que generadoras de obligaciones para los mismos. Además, en ocasiones se aspira a reconocer los derechos no sólo frente a la Comunidad Autónoma, sino también frente a las instituciones del Estado, con el aparente propósito de obligarle a implementarlos. Así lo indica Paloma Biglino, quien argumenta, con razón, en contra de esta propuesta, manifestando, en primer lugar, que aun siendo los Estatutos de Autonomía normas del Estado integrantes de su ordenamiento jurídico, deben establecer, según el artículo 147.2.d) de la Constitución, cuáles son las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, lo que les impide «establecer obligaciones al Estado, ya que, de ser así, se estaría vulnerando lo dispuesto, entre otros preceptos en el artículo 149.1 de la Constitución»; y, en segundo término, el ámbito de eficacia de los Estatutos de Autonomía, limitado al territorio de cada Comunidad Autónoma⁵¹.

A propósito de las declaraciones a que se viene haciendo referencia, interesa hacer constar que las propuestas de reforma estatutaria formuladas por las Comunidades Autónomas de Canarias y de Cataluña incluyen, además de derechos, deberes. Uno sólo en el caso canario, resultante de enunciar, parafraseando el artículo 45.1 de la Constitución, el derecho al medio ambiente el artículo 5.ter.1 del proyecto: «los canarios tienen el derecho de disfrutar de

⁴⁹ Cfr. Juan José Solozábal Echavarría, *Sobre las reformas estatutarias y la propuesta del Parlamento Catalán*, op. cit., p. 10.

⁵⁰ Cfr. *idem.*, p. 11.

⁵¹ Cfr. Paloma Biglino Campos, «La Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», op. cit., p. 257.

un medio ambiente adecuado y el deber de protegerlo (...); y varios en el formulado por la Comunidad Autónoma de Cataluña, que, además de contemplar el deber de todas las personas a «respetar y preservar el patrimonio cultural» (art. 2), y el de conservar el medio ambiente (art. 27)⁵², proclama el deber de conocer todas las personas en Cataluña las dos lenguas allí oficiales, el catalán y el castellano (art. 6.2). Enunciado que se erige en fundamento de los restantes deberes consignados en el proyecto, esto es, el de disponibilidad lingüística, del modo que disponga la ley, de las entidades, empresas y establecimientos abiertos al público en Cataluña (art. 34); y el de conocimiento suficiente, oral y escrito, de ambas lenguas por los alumnos que cursen enseñanzas no universitarias (art. 35.2), ha de entenderse que en Cataluña. Bilingüismo éste de carácter equilibrado que, por la propia fuerza de las cosas, se descompensa a favor del catalán cuando, como se verá más adelante, se exige a Jueces, Magistrados, Fiscales y personal al servicio de la Administración de Justicia para prestarlos en Cataluña un conocimiento suficiente del catalán.

5.3. Las competencias

En el terreno del reparto competencial incluyen los proyectos de reformas estatutarias canario, valenciano y catalán propuestas verdaderamente revolucionarias respecto al tratamiento concedido a este asunto por la legislación vigente, que responden al denominador común de un aumento significativo de reclamaciones competenciales suscritas por las Comunidades Autónomas mencionadas, indiciarias, cuando menos, de insatisfacción con el actual sistema.

Así, la propuesta del Comité para la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, distingue entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, las de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado, y las simple ejecución de la misma, no sin hacer subdivisiones en las dos primeras categorías de competencias, atendiendo a las materias sobre las cuales habrán de ejercerse las correspondientes facultades públicas. En el caso de las competencias exclusivas se clasifican en: *a)* institucionales y administrativas, *b)* económico financieras, *c)* sociosanitarias, *d)* educativas y culturales, y *e)* territoriales y medioambientales (art. 30); y en el de las de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación estatal en: *a)* jurídico-administrativas, *b)* sociales, sanitarias y educativas, y *c)* medioambientales (art. 32). Como consecuencia, de aprobarse la propuesta en sus propios términos, se asistiría a un considerable aumento de las competencias autonómicas, obviamente que resultante, tratándose de las exclusivas, de distraer al Estado parte de las que le reserva el artículo 149.1 de la Constitución. Con lo que eso significa en

⁵² En términos distintos, desde luego, de los empleados por el proyecto canario: «Todas las personas tienen (...) también el deber de colaborar en la conservación del patrimonio natural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones futuras.»

cuanto a entendimiento de las posibilidades interpretativas de la disposición. De acuerdo con el cual formula el Comité para la reforma del Estatuto de Canarias la pretensión de asumir ésta, mediante transferencia o delegación, facultades de competencia estatal en las siguientes materias: *a)* desarrollo reglamentario de las especialidades exclusivamente aplicables en Canarias de los impuestos estatales, *b)* gestión de los tributos estatales, *c)* gestión aduanera, *d)* comercio exterior con África occidental, *e)* sanidad exterior, *f)* residencia y trabajo de extranjeros no comunitarios, *g)* puertos y aeropuertos de interés general del Estado, *h)* transporte aéreo, *i)* telecomunicaciones en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, *j)* zona marítimo-terrestre, costas y playas. Sin perjuicio de lo cual pretende habilitarse al Parlamento de Canarias para solicitar de las Cortes Generales la cesión de facultades sobre cualquier otra materia que afecte a la condición ultraperiférica derivada de la lejanía e insularidad de Canarias (art. 35).

Como también se aspira, invocándose esta última circunstancia, a que Canarias participe de forma directa en las instituciones de la Unión Europea y se relacione con la Comisión y sus órganos cuando se traten determinadas materias⁵³; a que su Gobierno forme parte de las delegaciones españolas ante la Unión Europea cuando se traten temas que afecten a su estatuto de región ultraperiférica o a las condiciones de aplicación del mismo, de una parte, e impulse, de otra, iniciativas destinadas a facilitar la cooperación con países vecinos y otras regiones ultraperiféricas en el marco de los programas de cooperación territorial europea; a estar representada en las organizaciones internacionales que admitan la presencia de las regiones de la Unión Europea y de entidades políticas no estatales; y a crear oficinas en el exterior destinadas a promover y coordinar la proyección exterior de la Comunidad Autónoma, así como a coordinar con el Estado la participación de Canarias en la política europea y a ejecutar la política del Gobierno de Canarias de cooperación al desarrollo (art. 37).

En este contexto de reclamaciones competenciales estatutarias se inscribe el dictado, ciertamente llamativo, que asigna la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana» a su Disposición Adicional Segunda, según el cual:

«1. Cualquier modificación de la legislación del Estado que, con carácter general y en el ámbito nacional, implique una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas será de aplicación a la Comunitat Valenciana, considerándose ampliadas en esos mismos términos sus competencias.

2. La Comunitat Valenciana velará por que el nivel de autogobierno establecido en el presente Estatuto sea actualizado en términos de igualdad con las otras Comunidades Autónomas.

⁵³ En concreto: *a)* cooperación transnacional y transfronteriza, *b)* políticas económicas, fiscales y aduaneras, *c)* políticas de innovación, sociedad de la información, investigación y desarrollo tecnológico

3. A este efecto, cualquier ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas que no estén asumidas en el presente Estatuto o no le hayan sido atribuidas, transferidas o delegadas a la Comunitat Valenciana con anterioridad obligará, en su caso, a las instituciones de autogobierno legitimadas a promover las correspondientes iniciativas para dicha actualización.»

Desde luego que dicha cláusula no pasa desapercibida. Aunque, por original que sea, se ha revelado mucho más llamativo el tratamiento que reciben las competencias en la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña». El cual se asienta sobre los pilares de ampliar y mejorar la calidad de las competencias autonómicas, así como de garantizar el ámbito competencial autonómico resultante frente a interpretaciones reduccionistas de todo tipo. Fundamentos estos de la reforma emprendida que aquí se juzgan claramente influidos por el propósito de recuperar el concepto de competencias exclusivas y el carácter de las competencias básicas reservadas al Estado. Dos asuntos relacionados con el orden constitucional de competencias vigente, junto con el de la reforma del Tribunal Constitucional para que su designación y composición refleje, sin merma para su imparcialidad, la pluralidad nacional, cultural y lingüística del Estado, que, recuérdese, eran definidos ya en el último documento integrante de la Declaración de Barcelona, el de 28 de enero de 2000, como compromisos programáticos comunes en el ámbito de la plurinacionalidad, por las formaciones políticas que la suscribieron.

Sea como fuere, para alcanzar esos objetivos se propone un tratamiento estatutario de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña consistente en delimitar con precisión el alcance funcional y material de las mismas. En lo funcional significa eso, con respecto a las competencias exclusivas, el intento de asegurar que sólo la Comunidad Autónoma pueda ejercer las potestades legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva en los correspondientes ámbitos materiales, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.1.^a de la Constitución; en relación con las competencias de desarrollo legislativo, el propósito de conseguir que el Estado, al ejercer su competencia para establecer las bases sobre una determinada materia, se limite a establecer principios, estándares mínimos u objetivos, salvo cuando la Constitución o el propio Estatuto de Autonomía, le permitan adoptar reglas concretas como básicas; en cuanto a las competencias ejecutivas se pretende que, sin perjuicio de la potestad estatal para dictar reglamentos ejecutivos de sus leyes, pueda la Generalidad de Cataluña, desarrollarlas también mediante reglamentos *ad extra*. En lo material procede la propuesta a subdividir cada materia competencial consignada en el Estatuto de Autonomía en tantas submaterias como sea posible, todo parece indicar que con base en el referente de la jurisprudencia generada por el Tribunal Constitucional al resolver las controversias competenciales trabadas entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

No se criticará aquí que la Comunidad Autónoma de Cataluña pretende precisar en su proyecto de reforma estatutaria el alcance de las competencias

de desarrollo legislativo, aunque eso entrañe, como es lógico, hacer otro tanto indirectamente con las competencias básicas estatales. De este modo, tan sólo se trasladaría el protagonismo del legislador ordinario estatal, realizador, caso por caso, hoy día de esta tarea, al legislador estatutario estatal, es decir, a una norma pactada, como sostiene Carles Viver⁵⁴. Tampoco merece crítica alguna la proyectada subdivisión de las materias competenciales, ni aunque afectasen a las consignadas en el artículo 149.1 de la Constitución, juzgadas en ocasiones por el Estado, a veces incluso con el beneplácito del Tribunal Constitucional, sustentadoras de competencias tan amplias que se han dado en llamar horizontales o transversales, para significar su posibilidad de modular competencias autonómicas colaterales o colindantes —en tanto que sustentadas en materias competenciales que apelan a sectores de la realidad de esa clase—, con el efecto de limitar en menor o mayor medida la esfera de actuación autonómica respectiva. La Constitución no impide una redistribución competencial, por más que su reserva al Estado de competencias se fundamente en una ponderación de los intereses generales, si el funcionamiento del Estado Autonómico aconseja revisar la definición constitucional al respecto. De lo contrario, además, carecería de sentido la enorme dificultad que media para proceder a la reforma de algunos Estatutos de Autonomía, bien es verdad que debida en su origen a una desconfianza autonómica hacia la pretensión estatal de disponer unilateralmente, mediante la ley orgánica de los Estatutos aprobados, pero a la que ha de buscársele hoy otro significado, si a la postre esa reforma estatutaria sólo pudiese versar sobre lo institucional⁵⁵.

Muy distinta es la valoración que merece el propósito de encomendar a la Comisión Bilateral Generalidad-Estado —contemplada en los artículos 183 y siguientes de la propuesta— ciertas funciones en cierto modo complementarias de las modificaciones que en el orden competencial busca implantar el proyecto de reforma estatutaria catalán. En concreto, cuesta imaginar y aún más aceptar que el Gobierno de la nación haga dejación de sus funciones atinentes a la dirección política del Estado, si es que lo consiente el artículo 97 de la Constitución. Pues debe tenerse en cuenta que la propuesta pretende habilitar al órgano en cuestión para elaborar «proyectos normativos del Estado que afecten a las competencias y los intereses de Cataluña, especialmente cuando se trate de normas básicas u orgánicas y de las que tienen como función delimitar las competencias, de acuerdo con la Constitu-

⁵⁴ A quien se ha seguido también en la descripción de la reforma estatutaria emprendida por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Cfr. Carles Viver i Pi-Sunyer, *En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a un polémica jurídico-constitucional*. Ponencia presentada al IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Baeza el 17 y el 18 de noviembre de 2005, pp. 5, 6, 17 y 19.

⁵⁵ Eso no significa que tales propuestas de reforma en lo competencial no hayan sido objeto de críticas. Carles Viver informa respecto a buena porción de las mismas. Cfr. *En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a un polémica jurídico-constitucional*. Cit. *passim*. Así como las formuladas por Paloma Biglino en «La Reforma de los Estatutos de Autonomía y distribución de competencias», *op. cit.*, pp. 260-265.

ción y el presente Estatuto»; así como programar «la política económica general del Gobierno del Estado en todo aquello que afecte a los intereses y las competencias de la Generalidad y sobre la aplicación y el desarrollo de esta política, especialmente sobre las decisiones estatales que afectan a los mercados energéticos y al sistema financiero.

5.4. La Administración de Justicia

5.4.1. *El precedente*

De igual modo que se ha destacado más atrás el ascendiente del Acuerdo de Lizarra en las formulaciones vertidas en la «Propuesta de Reforma del Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», interesa subrayar ahora la influencia de la Declaración de Barcelona, en concreto del documento perteneciente a la misma de 28 de enero de 2000, en el tratamiento que dedicaba dicha propuesta a la Administración de Justicia. Al menos en lo relativo al compromiso programático, en el ámbito de la plurinacionalidad, suscrito por sus firmantes para ampliar «las competencias jurídicas, otorgando una función adecuada a los Tribunales Superiores de Justicia, de manera que sea la última instancia en la resolución de litigios y los órganos supremos de interpretación y creación de la doctrina jurisprudencial en sus ámbitos respectivos».

Allí en su Título II, rubricado: «De los poderes de la Comunidad de Euskadi», era tratado este asunto, luego de ocuparse la propuesta en sus capítulos primero y segundo, respectivamente, de lo que anunciaban sus correspondientes rúbricas: «Del Poder Legislativo. El Parlamento Vasco» y «Del Poder Ejecutivo. El Gobierno Vasco y la lehendakari o el lehendakari». De manera que en su capítulo tercero, rotulado: «Del Poder Judicial. El Consejo General Vasco», se ocupaba de este particular. Por cierto que, en términos generales, de forma respetuosa con la Constitución. Dicho sea, no obstante la desafortunada redacción que exhibía el artículo 18.2 del proyecto, en cuya virtud, «la Comunidad de Euskadi» ejercería «el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial a través del Parlamento Vasco y su lehendakari, y de las instituciones del Poder Judicial en Euskadi».

En efecto, no se advierte contradictoria con la Constitución la propuesta de culminar la, denominada en el proyecto de reforma, «organización judicial vasca» en el Tribunal Superior de Justicia de Euskadi. Ante él se agotarían «las sucesivas instancias procesales, incluidos los recursos de casación o la última instancia que proceda en todos los órdenes de la jurisdicción», sin perjuicio de la jurisdicción ante el Tribunal Supremo, al que se reconocía en el Proyecto como órgano superior del Poder Judicial encargado de unificar la doctrina en «la aplicación del Derecho de forma inequívocamente contradictoria entre diversos órganos judiciales o respecto de la jurisprudencia del propio Tribunal Supremo, así como el conocimiento de los conflictos de

competencia y de jurisdicción entre los órganos judiciales de la Comunidad de Euskadi y los demás del Estado».

Igualmente respetuosa con la Constitución se percibe la pretensión de crear un órgano de Gobierno del Poder Judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el Consejo Judicial Vasco, integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que lo presidirá y un conjunto de miembros nombrados por el Parlamento Vasco atendiendo a su competencia y a la circunstancia de dejar garantizada la elección de una parte de los miembros entre Jueces destinados en la Comunidad Autónoma. Dicho Consejo Judicial Vasco era llamado a conducirse en estrecha colaboración con el Consejo General del Poder Judicial, de un lado, a fin de preservar los principios de unidad e independencia judicial, y con las presidencias de los Tribunales y los titulares de los restantes órganos judiciales, de otro.

La «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» no se limitaba a enunciar el propósito de crear, en los términos señalados, un Consejo Judicial Vasco, sino que le encomendaba, además, funciones de diversa naturaleza. Así, hubiera debido ocuparse de designar al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad; de ejercer las facultades tanto de inspección de Juzgados y Tribunales, como de consulta o informe sobre las materias que afectasen al Poder Judicial en la Comunidad Autónoma; de aplicar lo dispuesto en las leyes del Parlamento Vasco, de acuerdo con los criterios esenciales y sustantivos fijados en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en lo relativo a la selección, provisión, carrera, formación, régimen disciplinario y de retribuciones de Secretarios Judiciales, Jueces, Magistrados y Fiscales en la Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta, a dichos efectos, el carácter preferente del conocimiento del Derecho Vasco y del Euskera; de designar al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Euskadi; y de designar a los Fiscales a propuesta del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Euskadi.

De cuanto se ha referido hasta aquí sobre el Consejo Judicial Vasco contemplado en la «Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» interesa destacar cómo, al pertrechar ésta de atribuciones al órgano en cuestión, pretendía dotar a la Comunidad Autónoma de competencias en la administración de la justicia. En su mayor parte, según puede comprobarse, de naturaleza subordinada a una acción legislativa previa. De este mismo tenor era el propósito de conferir a la Comunidad Autónoma «todas las facultades ejecutivas y de carácter orgánico que especifique el ordenamiento jurídico en relación con la Administración de Justicia, en aplicación de los mismos principios y leyes procesales que rigen en el Estado al objeto de garantizar la defensa de los derechos y deberes fundamentales de la ciudadanía».

Pero, además de la referida facultad pública de ejecución practicable por el Consejo Judicial Vasco o el Gobierno Vasco, según el caso, sobre las materias mencionadas, reclamaba para sí la Comunidad Autónoma del País Vasco que, como se adelantaba, su Parlamento pudiese legislar sobre selección, provisión, carrera, formación, régimen disciplinario y de retribuciones de Secretarios Judiciales, Jueces, Magistrados, y Fiscales en el País Vasco, de acuerdo

con los criterios esenciales y sustantivos fijados en la Ley Orgánica del Poder Judicial. No se trataba, sin embargo, de la única competencia de esa índole, desconocida en el vigente Estatuto de Autonomía para el País Vasco, con implicaciones para la administración de la justicia. Junto a ella se situaba, en segundo término, la de ejercer la potestad legislativa en materia de organización y funcionamiento, del Ministerio Fiscal en el ámbito de la Comunidad Autónoma. En tercer lugar, demandaba la «Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» que el Parlamento Vasco desarrollase el régimen de participación ciudadana en la Administración de Justicia a través del Jurado.

Pero el proyecto concebido por la Comunidad Autónoma del País Vasco de ampliar su esfera de actuación competencial mediante el ejercicio de la potestad legislativa en ámbitos materiales relacionados con la Administración de Justicia era más ambicioso. Pues la propuesta esperaba incorporar al Estatuto de Autonomía la competencia exclusiva de la Comunidad de Euskadi en materia de planta judicial, demarcaciones territoriales y fijación de su capitalidad, y de disponer, a estos efectos, de la facultad de crear nuevos juzgados y secciones, así como de dotar a todos los órganos judiciales de los medios materiales, orgánicos y personales que fueran precisos, de un lado; y en facultar al Parlamento Vasco, de otro, para crear cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma, establecer su correspondiente estatuto jurídico y el régimen de su relación de servicio.

De sobra es conocido que la «Propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi fue rechazada por el Congreso de los Diputados, el 1 de febrero de 2005. Así ha podido señalarse más atrás, de modo que si a pesar de todo se ha dado cumplida cuenta de las formulaciones relacionadas con la Administración de Justicia incluidas en la «Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi», es por la enorme influencia que tales enunciados han ejercido en los otros proyectos de reforma estatutaria posteriores a los que viene haciéndose referencia, esto es, el valenciano y el catalán, de los que, no en balde, conocen ya las Cortes, y el canario aún no presentado ante el Congreso, pero del que existe ya un texto completo redactado por el Comité nombrado al efecto.

5.4.2. *Su tratamiento en los proyectos de reforma estatutarios en examen*

5.4.2.1. *La sistemática*

No todos adoptan la sistemática usada en la «Propuesta de Reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi» e incluyen un Título destinado a regular las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma que acoga un capítulo dedicado a la Administración de Justicia. Así lo hace la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», cuyo Título III, denominado: «La Generalitat», consagra a esta

cuestión su Capítulo quinto, no en balde rubricado: «La Administración de Justicia»⁵⁶. Éste es el caso también de la «Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias», formulada por el Comité Asesor nombrado para ello, que, en su Título I, rotulado: «De las instituciones de la Comunidad Autónoma», atiende a este particular⁵⁷ al que dedica su Capítulo cuarto, como de suyo anuncia la rúbrica del mismo: «De la Administración de Justicia»⁵⁸. Sólo la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» le reserva a la Administración de Justicia un tratamiento aparte del que concede a sus verdaderas instituciones de autogobierno. Pues, así como se ocupa de estas últimas en su Título II, según expresa su encabezamiento, «De las instituciones»⁵⁹, hace otro tanto con aquel asunto su Título III, no en balde rubricado: «Del Poder Judicial en Cataluña».

5.4.2.2. *Los Tribunales Superiores de Justicia*

Tampoco todos los proyectos de reforma estatutaria mencionados buscan ampliar las atribuciones de los Tribunales Superiores de Justicia radicados en la Comunidad Autónoma correspondiente. No, desde luego, el canario que mantiene la redacción vigente de su artículo 24, del cual apenas interesa mencionar ahora su párrafo primero, califica al Tribunal Superior de Justicia de Canarias como el órgano jurisdiccional que, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponda al Tribunal Supremo, culmina la organización judicial en el ámbito territorial canario.

En cambio, el proyecto de reforma valenciano, tras calificar, en su artículo 33.1, al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en términos muy parecidos a los del Estatuto de Autonomía de Canarias⁶⁰, evidencia perseguir el mismo objetivo indicado al señalar, en su artículo 33.2, que «por medio del pertinente sistema de instancias procesales y recursos que

⁵⁶ Luego de afirmar en su capítulo primero que integran la Generalitat el conjunto de instituciones de autogobierno de la Comunidad Valenciana allí descritas —entre las cuales no se menciona ni al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma ni al Consell de la Justicia, regulados en dicho capítulo quinto—, de tratar con detalle, en sus capítulos segundo a cuarto, «Les Corts Valencianes o les Corts», «el President de la Generalitat» y «el Consell»; y antes de ocuparse de ocuparse en su capítulo sexto del «Síndic de Greuges», «La Sindicatura de Comptes», «El Consell Valencian de Cultura», «L'Acadèmia Valenciana de la Llengua», «El Comité Economic i Social», «El Consell Juridic Consultiu», y en su capítulo séptimo del «Régimen Jurídico».

⁵⁷ No sin dejar claro en la disposición introductoria a ese Título I, el artículo 8.1, que «los poderes de la Comunidad Autónoma de Canarias se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente».

⁵⁸ Le preceden los capítulos dedicados sucesivamente al Parlamento, el Gobierno y su Presidente, y la organización territorial de Canarias.

⁵⁹ En donde son regulados el Parlamento, el Presidente de la Generalidad, el Gobierno y la Administración de la Generalidad, las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, el Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas, el Consejo Audiovisual de Cataluña y el Gobierno Local.

⁶⁰ «El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana es el órgano jurisdiccional en el que culmina la organización en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, de acuerdo con lo establecido en la Constitución».

vienen determinados por la legislación del Estado, será competencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana el establecimiento de la doctrina en los órdenes jurisdiccionales en los que así proceda, extendiéndose a todos aquellos cuyo conocimiento les fuera atribuido por el Estado, en el territorio de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Supremo». En clara referencia al recurso de casación. A propósito del cual se pretende que en materia de Derecho Foral Valenciano, el conocimiento de los recursos de casación y de revisión sean competencia exclusiva del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, así como los recursos de casación para la unificación de la doctrina y el recurso en interés de ley en el ámbito contencioso-administrativo cuando afecten exclusivamente a normas emanadas de la Comunidad Valenciana. Por último, y en relación con ello, contempla el artículo 33.4 de la propuesta valenciana que la colaboración entre la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y la Consejería competente en materia de justicia se efectúe a través de la Comisión Mixta.

Mención aparte merece el tratamiento que recibe el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el correspondiente proyecto de reforma estatutaria, pues, luego de identificarlo siguiendo la pauta de los Estatutos vigentes y en armonía, por tanto, con lo afirmado en el Estatuto canario y el proyecto de reforma valenciano, le asigna la competencia para conocer, en los términos que establezca una ley orgánica, de los recursos y procedimientos en los distintos órdenes jurisdiccionales y para tutelar los derechos proclamados en dicho proyecto. Entre los cuales, si bien los hay concatenados a competencias presentes de la Comunidad Autónoma de Cataluña, o futuras perfectamente asumibles por la misma y tutelables en sede jurisdiccional mediando un desarrollo legislativo previo; tampoco faltan los privados de esa conexión competencial, que, de asumirlos dicha Comunidad Autónoma en solitario, ocasionaría el problema de no poder garantizar, como exige el artículo 149.1.1.^a de la Constitución, un estatuto jurídico unitario de los derechos y deberes constitucionales en el Estado. Aunque, abstracción hecha de este inconveniente, es obvio que lo descrito hasta el momento de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña evidencia la intención de ampliarlas competencias de Tribunal Superior de Justicia radicado en la Comunidad Autónoma. Como también lo revela el propósito, en primer término, de agotar en dicho Tribunal, cuando proceda, las sucesivas instancias de los procesos judiciales iniciados en Cataluña, «incluso en sede de recurso extraordinario, sin perjuicio del recurso para la unificación de doctrina que establezca la ley de la competencia del Tribunal Supremo» (art. 95.1); de asignarle en exclusiva la tarea de unificar la interpretación del Derecho de Cataluña, en segundo lugar, así como la función de casación en materia de Derecho estatal, salvo en este último caso, la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina; y de encomendarle, por último, la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Cataluña.

5.4.2.3. *Los Consejos Judiciales*

Las tres propuestas autonómicas que vienen analizándose se muestran en cambio unánimes en reformar sus respectivos Estatutos con el objeto de dotar a las Comunidades Autónomas pertinentes de un Consejo Judicial Autonómico. Respecto del cual apenas se afirma en el artículo 33.3 del proyecto valenciano la intención de crearlo, dejando a una ley de Les Corts la concreción de su estructura, composición, nombramientos y funciones, «dentro del ámbito de las competencias de la Generalitat en materia de Administración de Justicia, en los términos que establece el Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial». Algo más explícito en este punto, aunque no mucho más, se muestra el proyecto canario, en cuyo artículo 24.2 se afirma que en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y como órgano de gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, se constituye el Consejo Territorial de Canarias, correspondiendo a su Parlamento, por mayoría de tres quintos de sus miembros, el nombramiento de un tercio de sus componentes entre abogados y otros juristas de reconocido prestigio con más de diez años de ejercicio profesional, que intervendrán en los asuntos que se determinen. A continuación de lo cual autoriza al Consejo General de Poder Judicial para que pueda delegar en el Consejo Territorial las competencias que contemple la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Tanto laconismo contrasta vivamente con la locuacidad del proyecto catalán que, en su artículo 97 define al Consejo de Justicia de Cataluña mediante la técnica de atribuirle dos características privativas, la de ser el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña, y la de estar obligado a conducirse como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último. En cuanto a su composición, organización y funcionamiento pretende la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» que esté integrado por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, a quien califica de representante del poder judicial en Cataluña y que lo presidirá, y por seis vocales nombrados por el Consejo General del Poder Judicial a propuesta de las tres quintas partes de los miembros del Parlamento catalán. Tres de entre Jueces o Magistrados de carrera que lleven cuando menos cinco años en desempeñando sus funciones en Cataluña y los otros tres entre juristas de competencia reconocida, residentes en Cataluña, con más de quince años de ejercicio profesional. Todos los cuales serán designados por un período no renovable de seis años y reemplazados por tercios en los términos establecidos por la ley.

Además persigue el proyecto que a las reuniones del Consejo de Justicia de Cataluña puedan asistir, con y sin voto, los vocales territoriales del Consejo General del Poder Judicial adscritos en Cataluña, a instancia propia o del Consejo de Justicia de Cataluña; como también pretende el proyecto que el estatuto de los miembros del Consejo de Justicia de Cataluña sea el mismo que rija para los miembros del Consejo General del Poder Judicial; de igual modo que, por último, busca autorizar al Consejo de Justicia de Cataluña para

aprobar su propio Reglamento interno de organización y funcionamiento. De sus actos dice el proyecto que, cuando afecten al estatuto de Jueces y Magistrados y los que adopten en el ejercicio de competencias previamente delegadas por el Consejo General del Poder Judicial atribuidas por la Ley, son impugnables en recurso de alzada ante este último órgano, y que de no preceder dicho recurso pueden impugnarse por la vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

En cuanto a las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña admiten clasificarse en dos grandes grupos atendiendo al destinatario de las acciones adoptadas por el órgano. De acuerdo con ello se situaría, en primer lugar, la ya conocida atinente a la capacidad del Consejo para aprobar su propio reglamento interno de organización y funcionamiento; y en segundo término las relacionadas con los órganos judiciales radicados en Cataluña ⁶¹.

A todo ello añade la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» que los actos del Consejo de Justicia son impugnables en recurso de alzada ante el Consejo General del Poder Judicial, cuando afecten al estatuto de Jueces y Magistrados, ya sean adoptados por aquél en el ejercicio de competencias previamente delegadas por este último órgano o atribuidas por la ley. De los restantes actos se propone su impugnación ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por la vía contencioso-administrativa.

⁶¹ A cuyo propósito se muestra tan minuciosa la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» que resulta preferible reproducir aquí las formulaciones de su artículo 98.2 al respecto: Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña respecto a los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Cataluña son, en todo caso, las siguientes: *a)* proponer al Consejo General del Poder Judicial una terna de Magistrados, con un mínimo de quince años de ejercicio, de los que cinco deben ser en Cataluña, para que éste designe de entre ellos al Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, para su nombramiento por el Rey. Así como designar a los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales; *b)* expedir los nombramientos y los ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, así como determinar la adscripción de estos Jueces y Magistrados a los órganos judiciales que requieran medidas de refuerzo; *c)* instruir expedientes e imponer sanciones por faltas leves y graves cometidas por Jueces y Magistrados, y conocer de los recursos contra las sanciones impuestas por los órganos de gobierno interior; *d)* participar en la planificación de la inspección de Juzgados y Tribunales, ordenar su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los Juzgados y Tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas; *e)* resolver los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de los otros órganos de gobierno de los Tribunales y Juzgados de Cataluña; *f)* desarrollar y, cuando proceda, aplicar, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial; *g)* informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y Juzgados; *h)* presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado y el funcionamiento de la Administración de Justicia en Cataluña; *i)* el control de la legalidad de los acuerdos de la Sala de Gobierno, de los Presidentes de los Tribunales, Audiencias y Salas, de las Juntas de Jueces y de los Jueces Decanos; *j)* todas las funciones que le atribuyan la Ley Orgánica del Poder Judicial y las leyes del Parlamento, y las que le delegue el Consejo General del Poder Judicial.

5.4.2.4. *Demarcaciones judiciales y personal al servicio de la Administración de Justicia*

En cuanto a competencias relacionadas con la Administración de Justicia, los proyectos de reforma estatutaria oscilan entre lo escueto de los textos canario y valenciano y lo prolijo del documento catalán. Pues, en efecto, la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias» apenas aspira a ampliar en un concreto extremo la competencia actual de la Comunidad Autónoma para delimitar las demarcaciones territoriales en Canarias y fijar su capitalidad —que podrá ser compartida—, actuar atendiendo a las peculiares características geográficas de Canarias derivadas de su insularidad, así como a la densidad poblacional y la cercanía a los municipios de especial actividad turística. De igual modo, reitera el proyecto de Estatuto de la Comunidad Autónoma de Canarias que ésta asignará medios personales, materiales y demás recursos a los juzgados y tribunales de Canarias, incorporando sólo a esta disposición vigente la obligación de tomar en consideración, al hacerlo, el especial coste de la insularidad y de atender al objetivo de organizar una Administración de Justicia sin dilación indebida. En este mismo sentido, casi reproduce el enunciado del vigente artículo 29.1 del Estatuto respecto a la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de las demarcaciones notariales y de los registros de la propiedad y mercantiles radicados en su territorio, de acuerdo con los mismos criterios que dice tendrá en cuenta al dotar a juzgados y tribunales de medios personales y materiales. Por último, revalida el proyecto la habilitación al Gobierno de Canarias para que inste al órgano competente la convocatoria de concursos y oposiciones destinadas a cubrir plazas vacantes en Canarias de Magistrados, Jueces Secretarios judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el único añadido de exigir que el ejercicio de tal facultad gubernamental se realice en los plazos establecidos por dicha Ley Orgánica.

Como en el caso del proyecto canario también persigue el valenciano que, a instancias de la Generalidad, el órgano competente convoque los concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces, Secretarios judiciales y demás personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como que en esta resolución se tenga en cuenta su especialización en Derecho Foral valenciano y el conocimiento del idioma valenciano. Reclama las competencias para crear o transformar el número de secciones o juzgados en el ámbito de su territorio, previa audiencia al Consejo General del Poder Judicial; para coadyuvar en la organización de los Tribunales consuetudinarios y tradicionales, en especial en la del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia; para proveer de medios personales, materiales y económicos a la Administración de Justicia; para ordenar los servicios de justicia gratuita que podrán prestarse directamente o en colaboración con los colegios de abogados y las asociaciones profesionales. Sin perjuicio de lo cual también persigue la Comunidad Autónoma de Valencia facilitar la participación de los valen-

cianos en la Administración de Justicia por medio de la institución del Jurado, en los procesos penales que se sustancien ante los órganos jurisdiccionales con sede en la Comunidad Valenciana.

La «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» sobre la administración de la justicia en la Comunidad es mucho más ambiciosa. Así en materia de oposiciones y concursos reproduce el artículo 22 de su Estatuto de Autonomía vigente y persigue habilitar a la Generalidad para proponer al Gobierno de la nación, al Consejo General del Poder Judicial o al Consejo de Justicia de Cataluña, según proceda, la convocatoria de concursos y oposiciones para cubrir las plazas vacantes en Cataluña de Magistrados, Jueces, Secretarios judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial. El llamamiento que encierra la propuesta al Consejo de Justicia de Cataluña adquiere plenitud de sentido teniendo en cuenta que se pretende habilitarlo para convocar las oposiciones y concursos tendentes a cubrir las plazas vacantes de Jueces y Magistrados en Cataluña.

Además y, en primer lugar, se propone que convoque el Gobierno, de acuerdo con la Fiscalía General del Estado y la Fiscalía Superior de Cataluña, las oposiciones y concursos para cubrir plazas vacantes de Fiscales en Cataluña, así como que la Generalidad participe en el tribunal calificador de las pruebas y en la comisión de selección. En segundo término, se pretende también que todas las pruebas de los concursos y oposiciones hasta aquí mencionadas, puedan realizarse en cualquiera de las dos lenguas oficiales en Cataluña. No obstante, añade la propuesta, que para ocupar una plaza de magistrado, juez o fiscal en Cataluña, los candidatos, admitidos en igualdad de derechos, deben acreditar un conocimiento adecuado y suficiente del catalán, al objeto de hacer efectivos los derechos lingüísticos de los ciudadanos en la forma y con el alcance que determine la ley. Paralelamente requiere la propuesta a los Magistrados y Jueces que ocupen una plaza en Cataluña la obligación de acreditar también un conocimiento suficiente del derecho propio de Cataluña, en la forma y con alcance que determina la ley. A unos y otros, Jueces y Magistrados, les exige el proyecto que conozcan suficientemente la lengua y el derecho propio de Cataluña para obtener una plaza en los correspondientes concursos de traslado. Mientras que en relación con los Secretarios judiciales y todo el personal al servicio de la Administración de Justicia y de la Fiscalía en Cataluña el proyecto extrema el rigor en cuanto a dominio del catalán, al exigirles que acrediten un conocimiento idéntico al exigido al personal al servicio de la Administración de la Generalidad. A modo de colofón encomienda al Consejo de Justicia de Cataluña comprobar el cumplimiento de las condiciones señaladas para el acceso a las plazas de los órganos judiciales, de la Administración de Justicia y de la Fiscalía en Cataluña.

El proyecto de reforma estatutaria se aparta así radicalmente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña con respecto a los concursos, oposiciones y nombramientos para cubrir vacantes en Cataluña de Magistrados, Jueces, Secretarios judiciales y restante personal al servicio de la Administración de Justicia, a cuyo propósito apenas establece que será mérito

to preferente la especialización en Derecho catalán. A diferencia de lo que hace el Estatuto de Autonomía para el País Vasco con el Euskera, ni siquiera contempla el de Cataluña como mérito preferente para cubrir tales vacantes el conocimiento del catalán. De ahí lo radical del cambio que se persigue, no sin efectos negativos inmediatos para el principio de unidad jurisdiccional, pues obsérvese bien que propende a la creación de subgrupos funcionariales de catalanoparlantes al servicio de la Administración de Justicia, incluso entre Jueces y Magistrados.

El propósito es aún más ambicioso tratándose del personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia —incluidos los Secretarios judiciales y los Médicos forenses—, respecto del cual persigue la Comunidad Autónoma ejercer la potestad legislativa, que, además, aspira a desplegar para dotar de medios personales a la Administración de Justicia en los términos que expresa el artículo 103.1 del proyecto. Cuyo número segundo especifica que deben crearse por ley del Parlamento de Cataluña los cuerpos de personal al servicio de la Administración de Justicia dependientes de la Administración pública de la Generalidad. Mientras que el número tercero concreta el alcance de las facultades ejecutiva y de gestión en materia de personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, incluidos los Secretarios judiciales y los Médicos forenses. Precisando, por último sus números cuarto y quinto que los cuerpos de personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia en Cataluña, integrarán la función pública de la Generalidad.

Además, persigue la Comunidad Autónoma asumir la competencia exclusiva sobre los medios materiales de la Administración de Justicia en Cataluña, ocupándose el proyecto en su artículo 104 de enumerar qué submaterias integran dicho ámbito material. En íntima relación con ello se sitúa el propósito de habilitar a la Generalidad para determinar la creación, el diseño, la organización, la dotación y la gestión de las oficinas judiciales y de los órganos y los servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales, incluyendo la regulación de las instituciones, los institutos y los servicios de medicina forense y de toxicología.

En otro orden de cosas, pretende dotarse a la Comunidad Autónoma de competencia exclusiva para ordenar los servicios de justicia gratuita, así como para establecer los instrumentos y los procedimientos arbitrales y de mediación y conciliación en la resolución de conflictos en las materias de su competencia.

También aspira la Comunidad Autónoma de Cataluña a ejercer potestades de diversa índole en materia de demarcación, planta y capitalidad judiciales. Así, se proyecta que el Gobierno de la Generalidad, cada cinco años, previo informe del Consejo de Justicia de Cataluña, proponga al Gobierno del Estado la determinación y revisión de la demarcación y la planta judiciales en Cataluña. A dicha propuesta se busca conferírsele carácter preceptivo, en el sentido de obligar al Gobierno de la nación a incluirla en el proyecto de ley que envíe a la Cortes Generales. También corresponderá esta vez al Gobierno de la Generalidad, previo informe del Consejo de Justicia de Cataluña, crear secciones y juzgados y modificar la judicial cuando no comporte

reforma legislativa. Además se dice en el proyecto que la capitalidad de las demarcaciones judiciales será fijada por el Parlamento.

Por otro lado, pretende asumir la Generalidad, en los términos que la ley establezca, una competencia sobre los juzgados de paz, comprensiva del nombramiento de los Jueces mediante el Consejo de Justicia de Cataluña, de sus indemnizaciones, de la dotación de los medios necesarios para ejercer sus funciones y de la creación de las secretarías y su provisión. Así como la potestad legislativa para establecer en las poblaciones que se determine y de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, un sistema de Justicia de proximidad que tenga por objetivo resolver conflictos menores con celeridad y eficacia.

Todavía incluye la «Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña» una cláusula subrogatoria en virtud de la cual la Generalidad ejercerá además de las competencias que expresamente le atribuya el Estatuto, todas las funciones y facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce al Gobierno del Estado en relación con la administración de la justicia de Cataluña. A modo de epílogo esperanzado.

En el breve plazo transcurrido desde que se comenzaron a escribir las presentes líneas hasta llegar a ésta han sucedido hechos que resulta imposible pasar por alto. El primero en el tiempo ha sido la aprobación por el Consejo de Ministros, el 23 de diciembre de 2005, del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial en materia de justicia de proximidad y Consejos de Justicia, presentado en el Congreso de los Diputados el 29 de ese mismo mes. Aún no se conoce el texto⁶², pero sorprendería que no buscara el proyecto remover cuantos obstáculos median para atender a las aspiraciones mostradas al respecto por las Comunidades Autónomas de Cataluña, en el primer caso, y de Canarias y Valencia, además, en el segundo. De ahí que en el último momento se le haya dedicado un tratamiento prolijo al que recibe la Administración de Justicia en los proyectos de reforma estatutarios suscritos por tales Comunidades Autónomas.

El segundo hecho anunciado ha sido el acuerdo alcanzado entre el partido en el Gobierno, el PSOE, y el que cuenta con mayor número de escaños en el Parlamento de Cataluña, CiU, en torno al futuro de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Acuerdo que, según todo apunta, pues tampoco se dispone de su texto, se asienta sobre dos pilares, que el Estatuto de Autonomía reformado le concederá a Cataluña el tratamiento de nación, en su Preámbulo⁶³, bien que sin despejar por eso el riesgo de su posible consideración futura como declaración jurídica, según se ha señalado al respecto más atrás; y que el Estado cederá a la Comunidad Autónoma de

⁶² Tan sólo la referencia del Consejo de Ministros. Cfr. <http://www.la-moncloa.es>.

⁶³ Según la Agencia Europa Press, Artur Mas, Presidente de CiU, desveló que el texto acordado al respecto tendría la redacción siguiente: «El Parlament de Catalunya, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía catalana, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Catalunya como una nación.»

Cataluña el 50 por 100 del IRPF y del IVA, y el 58 por 100 de los impuestos especiales sobre el alcohol, el tabaco y los carburantes.

Compromiso a propósito del cual debe destacarse cómo contrariamente a lo sucedido en el momento de aprobarse la Constitución y en los pactos autonómicos de 1981 y 1992, no lo ha suscrito, como hubiera sido deseable, el principal partido de la oposición, el PP. Con absoluta seguridad que han de repartirse entre las formaciones políticas citadas las responsabilidades por tan lamentable desencuentro, quizá todavía susceptible de solución. De lo contrario se estaría creando un pésimo precedente para el futuro, en el que no faltarán cambios en las mayorías parlamentarias de las Cortes Generales y de los diferentes Parlamentos Autonómicos. Por eso, se espera que finalmente sea posible un arreglo al respecto entre los dos grandes partidos nacionales que anime además a su respaldo por otros.

Con esa esperanza se escriben estas últimas líneas, expectantes también ante la posibilidad optimista de revelarse finalmente la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el primer paso de una serie encaminada, frente a quienes certificaban casi el fin de la historia atinente al Estado Autonómico, hacia la apertura de una nueva fase del mismo, contraria a una regresión hacia su pasado asimétrico. He aquí el porqué del título elegido para rubricar estas páginas. En definitiva, se confía en que el Pacto sobre el proyecto catalán de reforma estatutaria admita generalizarse a las demás Comunidades Autónomas, luego de despejar las Cortes las dudas que pesan sobre la conformidad con la Constitución de tantas manifestaciones suyas.

De ese modo podría hacerse realidad en el presente aquella idea contagiosa de Ortega y Gasset acerca de lo fecundo que podría resultar un nuevo regionalismo o, mejor, nacionalismo, según se diría hoy, que, en lugar de preguntarse qué derechos políticos le corresponden a los pueblos que habitan España, se cuestionara cómo puede aprovecharse en beneficio del Estado la diferencia entre esos pueblos, precisamente por ser distintos. Así vendría «el nuevo regionalismo a completar la idea de Estado, en vez de anularla como, en el fondo, quería el viejo. Si el Estado es el principio de la unidad (jurídica), en lo heterogéneo (biológico) el regionalismo es el principio que subraya la fecundidad de lo heterogéneo dentro de aquella unidad. Para un nacionalista al modo antiguo la heterogeneidad de fuerzas étnicas dentro de un Estado es un mal. Hoy empezamos a ver que la diferencia entre las almas regionales es una magnífica riqueza para el dinamismo del Estado, riqueza que es preciso aprovechar políticamente»⁶⁴.

Sevilla, a 31 de enero de 2006

⁶⁴ Cfr. José Ortega y Gasset. Prólogo al libro *Una punta de Europa* (Madrid, 1927) de Victoriano García Martí. En *España Invertebrada*, op. cit., p. 121.

