

A REFORMA DOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA DESDE UNHA PERSPECTIVA XURÍDICA: ALGUNHAS CUESTIÓNS PROBLEMÁTICAS

LUIS MÍGUEZ MACHO

Profesor titular de Dereito Administrativo

Universidade de Santiago de Compostela

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- NATUREZA E CONTIDO DOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. II.1. - O DEBATE SOBRE A FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. II.2. - OS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA COMO NORMAS DE RANGO INFRACONSTITUCIONAL. II.3. - OS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA COMO NORMAS INSTITUCIONAIS BÁSICAS DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. II.4. - OS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA COMO LEIS ORGÁNICAS ESTATAIS. III.- A INTRODUCCIÓN DE REGULACIÓNS MATERIAIS NOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: AS TÁBOAS DE DEREITOS E PRINCIPIOS REITORES. IV.- REFORMAS ESTATUTARIAS E SISTEMA DE FONTES DO DEREITO DOS ORDENAMENTOS XURÍDICOS DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. V. - REFORMAS ESTATUTARIAS E ORGANIZACIÓN E COMPETENCIAS DO ESTADO. V.1. - DISPOSICIÓNS ESTATUTARIAS SOBRE A COMPOSICIÓN E O FUNCIONAMENTO DE ÓRGANOS, INSTITUCIÓNS E ENTES PÚBLICOS ESTATAIS. V.2. - DISPOSICIÓNS ESTATUTARIAS SOBRE O ALCANCE DAS COMPETENCIAS ESTATAIS. VI. - A "INTERIORIZACIÓN" DO RÉXIME LOCAL POLAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VII.- CONCLUSIÓNS: VALIDEZ E EFICACIA XURÍDICA DAS NOVAS CLÁUSULAS ESTATUTARIAS. O FUTURO DO ESTADO AUTONÓMICO

I.- INTRODUCCIÓN

A aprobación das dúas primeiras reformas estatutarias nadas dos procesos emprendidos nos últimos meses, a valenciana (Lei orgánica 1/2006, do 10 de abril) e a catalá (Lei orgánica 6/2006, do 19 de xullo), non puxo fin ao debate político e xurídico suscitado por aquelas. De feito, o novo Estatuto catalán foi obxecto dun bo número de recursos de inconstitucionalidade, presentados non só pola oposición parlamentaria, senón

tamén por outras comunidades autónomas e ata polo valedor do pobo¹²¹. Ademais, a entrada en vigor destas reformas suscita un novo problema, o da eficacia xurídica de moitas das súas innovacións.

Por conseguinte, segue sendo útil e necesaria a análise das abundantes cuestións problemáticas a que dan lugar os actuais procesos de reforma estatutaria, ben entendido que na presente exposición se adoptará unha perspectiva técnico-xurídica que tratará de obviar, na medida do posible, a polémica política. Aínda que resulta inevitable, e sería inútil finxir o contrario, que as consideracións ideolóxicas se infiltren nos estudos xurídicos, a ciencia de dereito ten a suficiente madureza e conta coas técnicas necesarias para obxectivizar a discusión desta clase de asuntos.

O punto de partida ha de ser necesariamente o debate doutrinal acerca da función constitucional dos estatutos de autonomía, que se proxecta sobre os seus trazos definitorios e predetermina moitas das respostas ás dificultades concretas que provocan as reformas estatutarias. Dentro desas dificultades, neste estudo seleccionamos, sen ánimo de exhaustividade, unha serie de cuestións problemáticas que se consideraron de especial transcendencia xurídica, deixando á marxe algunhas non menos importantes, como o financiamento autonómico, pero que desbordan o marco científico do dereito administrativo.

Así, abordarase a introdución nos estatutos de autonomía de regulacións materiais, en relación sobre todo coas táboas de dereitos e principios reitores; as innovacións no sistema de fontes do dereito dos ordenamentos xurídicos das comunidades autónomas, centradas na aparición dun tipo de lei, a Lei de desenvolvemento estatutario básico, e na consagración do decreto lei autonómico; as cláusulas estatutarias que pretenden afectar a composición e o funcionamento de órganos, institucións e entes públicos estatais e o alcance das competencias estatais; e, finalmente, a "interiorización" do réxime local polas comunidades autónomas. Como conclusión final, desenvolveranse unhas reflexións sobre a

¹²¹Recursos de inconstitucionalidade núms. 8045-2006, presentado por cincuenta deputados do Grupo parlamentario popular; 8675-2006, presentado polo valedor do pobo; 9330-2006, presentado pola Comunidade Autónoma de La Rioja; 8829-2006, presentado pola Comunidade Autónoma de Murcia; 9568-2006, presentado pola Comunidade Autónoma de las Illes Balears; 9501-2006, presentado pola Comunidade Autónoma de Valencia; e 9491-2006, presentado pola Comunidade Autónoma de Aragón

validez e a eficacia xurídica destas cláusulas estatutarias innovadoras e formularase un xuízo global sobre os actuais procesos de reforma dos estatutos de autonomía.

II.- NATUREZA E CONTIDO DOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

II.1. - O debate sobre a función constitucional dos estatutos de autonomía

O artigo 147, punto primeiro, da Constitución establece que "dentro dos termos da presente Constitución, os estatutos serán a norma institucional básica de cada comunidade autónoma e o Estado reconeceraos e ampararaos como parte integrante do seu ordenamento xurídico". En relación con isto último, o artigo 81, punto primeiro, prevé que se aprobarán mediante lei orgánica.

Existe na actualidade un debate doutrinal e político sobre a función constitucional dos estatutos de autonomía no noso modelo de organización territorial, con importantes repercusións sobre os procesos de reforma estatutaria que se emprenderon nos últimos tempos. Segundo as teses dos que defenden os devanditos procesos, o modelo constitucional de organización territorial caracterizaríase por acharse permanentemente aberto, enténdese que en sentido descentralizador, e os estatutos terían no seu seo unha función dinamizadora desa descentralización sempre crecente¹²².

O carácter aberto do modelo de organización territorial deseñado pola Constitución española de 1978 é, sen dúbida ningunha, un dos seus trazos definitorios, debido ao principio dispositivo que o anima. Ese principio de disposición ou voluntariedade esténdese, polo menos, a tres ámbitos. En primeiro lugar, á propia creación das comunidades autónomas, que non vén imposta directamente pola Constitución, xa que esta se limita a establecer unha serie de procedementos para o acceso á autonomía dos distintos territorios. En segundo lugar, ás competencias que poidan asumir as comunidades autónomas. Fronte aos sistemas federais e rexionais clásicos, en que a Constitución ultima a distribución de competencias entre o poder central e os entes descentralizados, a Constitución de 1978 encoméndalles aos

¹²²Véxase, por todos, Joaquín TORNOS MAIS, "La reforma estatutaria. Un debate marcado por la posición constitucional de los estatutos de autonomía", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, 2006, www.iustel.com

estatutos de autonomía a atribución de competencias ás comunidades autónomas, dentro dos límites que ela mesma establece. Eses límites son a lista de competencias do artigo 149, punto primeiro, que constitúe o reduto de competencias exclusivas estatais indispoñibles para todos os estatutos de autonomía, e a lista do artigo 148, punto primeiro, que supoñía inicialmente o elenco máximo de competencias que podían asumir as comunidades autónomas constituídas pola vía do artigo 143 da Constitución (comunidades autónomas de "vía lenta"). En terceiro lugar, á organización institucional das comunidades autónomas. Tamén aquí hai que diferenciar entre as creadas pola vía do artigo 151, respecto das cales a Constitución establece a súa estrutura institucional básica no artigo 152, e as do artigo 143, respecto das cales a liberdade de configuración dos estatutos de autonomía era moito maior.

Na definición de todos estes aspectos, como se pode observar, correspóndelles un papel fundamental aos estatutos de autonomía, dentro do marco constitucional.

Agora ben, que o modelo de organización territorial que deseña a Constitución tivese inicialmente un carácter moi aberto non significa que, polo cumprimento das propias previsións constitucionais, non se fose pechando progresivamente. Por exemplo, a división de todo o territorio nacional en comunidades autónomas, sen que existan zonas non integradas nalgunha comunidade autónoma, supón que os procedementos de acceso á autonomía que prevé a Constitución xa non son utilizables. Desde este punto de vista, o sistema quedou pechado, sen prexuízo das posibilidades de modificación do mapa autonómico. En materia competencial, as comunidades autónomas constituídas pola vía do artigo 151 procuraron asumir desde un primeiro momento o máximo teito competencial posible, vedándose a si mesmas posteriores evolucións nesta dirección por vía estatutaria. Canto ás do artigo 143, transcorridos os cinco anos previstos no artigo 148, punto segundo, da Constitución, reformaron os seus estatutos de autonomía para igualar as súas competencias ás do 151, alcanzándose unha substancial equiparación competencial entre todas as comunidades autónomas. En materia de organización institucional, as comunidades autónomas constituídas pola vía do artigo 143 utilizaron desde o principio o modelo organizativo previsto no artigo 152 da Constitución para as creadas pola vía do 151, e as pequenas diferenzas que subsistiron neste terreo (a non atribución ao presidente da comunidade autónoma da facultade de disolver a asemblea lexislativa, por exemplo), corrixíronse en posteriores reformas estatutarias.

En definitiva, en vésperas dos actuais procesos de reforma estatutaria, o sistema de organización territorial derivado da Constitución tñase pechado en boa medida nun sentido igualador do réxime xurídico das distintas comunidades autónomas. Iso si, mantíña toda a súa operatividade o artigo 150, punto segundo, da Constitución como cláusula que permite un afondamento na descentralización mesmo no reduto de competencias estatais do artigo 149, punto primeiro, pero as transferencias ou delegacións de facultades correspondentes a materias de titularidade estatal que permite este precepto dependen exclusivamente da vontade do lexislador estatal, que as pode revogar en calquera momento derogando ou modificando a lei orgánica que as leva a cabo.

Así as cousas, os actuais procesos de reforma estatutaria preséntanse, por unha parte, como un intento de adaptar os estatutos de autonomía á consolidación das comunidades autónomas nestes vinte e cinco anos de existencia do Estado autonómico, pero tamén, por outra parte, como un novo impulso á descentralización que se atopa con obstáculos constitucionais dificilmente superables. En efecto, a función constitucional dos estatutos de autonomía áchase condicionada polos seus tres trazos característicos, que se desenvolverán a continuación: son normas de rango infraconstitucional, son as normas institucionais básicas das comunidades autónomas e forman parte integrante do ordenamento xurídico estatal ao seren aprobadas mediante lei orgánica.

II.2. - Os estatutos de autonomía como normas de rango infraconstitucional

Os estatutos de autonomía non teñen rango constitucional no noso ordenamento xurídico. Hai que partir da distinción fundamental entre o poder constituínte, autor da Constitución, que lle corresponde ao pobo español no seu conxunto como único titular da soberanía nacional (artigo 1, punto segundo, da Constitución), e os poderes constituídos que emanan daquel. Os estatutos de autonomía proceden dos poderes constituídos, polo que son normas de desenvolvemento e non de integración da Constitución, están subordinados xerarquicamente a ela, non a poden ignorar nin contradicir e hanse de interpretar no marco desta. De feito, están sometidos ao control do Tribunal Constitucional (artigo 27, punto segundo, letra a), da Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional), o

cal afirmou explicitamente a subordinación dos estatutos á Constitución en sentenzas como a 18/1982, do 4 de maio, e a 76/1983, do 5 de agosto¹²³.

Isto marca unha das diferenzas que subsisten entre o sistema autonómico español e os sistemas federais, malia a proximidade que gardan noutros aspectos. Nos sistemas federais a soberanía compártese entre a Federación e os Estados membros, e estes contan con verdadeiras constitucións, supremas en todo o que os Estados non renunciaron a favor da Federación. En cambio, no noso sistema as comunidades autónomas son posteriores, histórica e xuridicamente, ao Estado, é dicir, son subdivisións autónomas deste e non partes constitutivas e cofundadoras.

Pola súa banda, en sistemas rexionais como o italiano coñécese a distinción entre dous tipos de entes rexionais autónomos: as rexións con autonomía ordinaria e as rexións con autonomía especial. A especialidade destas últimas radica, xustamente, en que os seus estatutos son aprobados por lei constitucional, polo cal, a diferenza do que acontece cos estatutos das rexións con autonomía ordinaria e cos das comunidades autónomas españolas, poden conter normas derogatorias (no sentido de excepcionais) das previsións da Constitución.

Na nosa propia Constitución existen algunhas cláusulas que funcionalmente son similares ao sistema italiano das rexións con autonomía especial, é dicir, que posibilitan excepcións ao réxime normal das comunidades autónomas. A máis importante é a disposición adicional primeira, que ampara e respecta os dereitos históricos dos territorios forais e prevé que a actualización xeral do devandito réxime se levará a cabo, se for o caso, no marco da Constitución e dos estatutos de autonomía. Así pois, cando os antigos

¹²³A sentenza 1/1982 proclama no seu fundamento xurídico primeiro que "o principio de supremacía da Constitución sobre o resto do ordenamento xurídico, do que os estatutos de autonomía forman parte como norma institucional básica da Comunidade Autónoma que o Estado reconece e ampara como parte integrante do seu ordenamento xurídico (artigo 147.1 da Constitución). Isto supón, entre outras posibles consecuencias, que o Estatuto de autonomía, igual que o resto do ordenamento xurídico, debe ser interpretado sempre de conformidade coa Constitución e que, por iso, os marcos competenciais que a Constitución establece non esgotan a súa virtualidade no momento de aprobación do Estatuto de autonomía, senón que continuarán sendo preceptos operativos no momento de realizar a interpretación dos preceptos deste a través dos cales se realiza a asunción de competencias pola Comunidade Autónoma". A sentenza 76/1983 engade, no seu fundamento xurídico cuarto, que "polo que se refire á delimitación de competencias entre o Estado e as comunidades Autónomas, de acordo co que determina o artigo 147.2, d), da Constitución, son os estatutos de autonomía as normas chamadas a fixar «as competencias asumidas dentro do marco establecido na Constitución», articulándose así o sistema competencial mediante a Constitución e os estatutos, en que estes ocupan unha posición xerarquicamente subordinada a aquela".

territorios forais se constitúen en comunidade autónoma, cabe entender que a Constitución posibilita que, con xustificación na "actualización xeral" dese réxime foral, se establezan nos correspondentes estatutos de autonomía disposicións que van alén das que, en principio, poderían conter este tipo de normas en ámbitos como o competencial ou o do financiamento autonómico. Agora ben, dado que isto se basea nunha norma constitucional de carácter excepcional, é imposible a súa extensión a outras comunidades autónomas, e de aí que resulten rexeitables os intentos de introducir nas reformas estatutarias mencións a supostos "dereitos históricos" para autofundamentar derogacións do réxime xeral das comunidades autónomas previsto na Constitución¹²⁴.

Outra desas cláusulas, de menor transcendencia e alcance que a anterior, é a de recoñecemento do feito insular. O artigo 138, punto primeiro, da Constitución obriga o Estado a atender en particular as circunstancias do feito insular á hora de velar polo establecemento dun equilibrio económico axeitado e xusto entre as diversas partes do territorio español, para garantir a realización efectiva do principio de solidariedade consagrado no artigo 2. Como plasmación inmediata desta previsión, a disposición adicional terceira da Constitución ocúpase do réxime especial de carácter económico e fiscal de que historicamente estiveron dotadas as Illas Canarias, e que se proxecta no Estado autonómico nun sistema de financiamento peculiar.

II.3. - Os estatutos de autonomía como normas institucionais básicas das comunidades autónomas

O segundo trazo definatorio dos estatutos de autonomía, expresamente recollido polo artigo 147, punto primeiro, da Constitución, consiste en que son as normas institucionais básicas das comunidades autónomas. Como xa se sinalou, os estatutos de autonomía son os instrumentos normativos que crean as comunidades autónomas e, daquela, conteñen os seus elementos fundamentais, a súa organización institucional básica e as competencias que asumen.

¹²⁴Parafraseando o profesor García de Enterría en relación coa lexislación delegada, un Estatuto de autonomía "non pode darse a si mesmo un rango superior, do mesmo modo que ninguén pode levantarse do chan tirándose a si mesmo dos pelos" (Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e Tomás-Ramón RODRÍGUEZ, *Curso de Dereito Administrativo*, volume I, décima edición, Thomson-Civitas, Madrid, 2006, páx. 265). Véxase ao respecto Juan PEMÁN GAVÍN, "Sobre los límites de las reformas estatutarias: Derechos Históricos y Estado de las Autonomías. A propósito de la propuesta del nuevo Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, 2006, www.iustel.com

Neste sentido, o artigo 147, punto segundo, da Constitución enuncia o contido preceptivo dos estatutos de autonomía, que comprende a denominación da comunidade autónoma que mellor corresponda á súa identidade histórica; a delimitación do seu territorio (aspecto de grande importancia, porque determina o ámbito espacial sobre o que van ter vixencia as normas da comunidade autónoma, sen prexuízo dos casos de eficacia persoal); a denominación, organización e sede das institucións autónomas propias; e as competencias asumidas dentro do marco establecido na Constitución e as bases para o traspaso dos servizos correspondentes a estas.

Ademais, a propia Constitución, en diversos preceptos, sinala outros contidos que facultativamente poden incluír os estatutos de autonomía: o establecemento da cooficialidade das demais linguas españolas distintas do castelán (artigo 3, punto segundo); o recoñecemento da bandeira e da insignia propia da comunidade autónoma (artigo 4, punto segundo); a determinación do órgano competente para a designación dos senadores que representen a comunidade autónoma, asegurando, en todo caso, a axeitada representación proporcional (artigo 69, punto quinto); a competencia para establecer e exixir tributos (artigo 133, punto segundo); a previsión dos supostos, requisitos e termos en que a comunidade autónoma poderá celebrar convenios con outras comunidades autónomas para a xestión e prestación de servizos propios delas, así como o carácter e efectos da correspondente comunicación ás Cortes Xerais (artigo 145, punto segundo); o establecemento dos supostos e as formas de participación da comunidade autónoma na organización das demarcacións xudiciais do territorio (artigo 152, punto primeiro, parágrafo segundo); o establecemento de circunscricións territoriais propias mediante a agrupación de municipios limítrofes (artigo 152, punto terceiro); a vontade da comunidade autónoma de actuar como delegada ou colaboradora do Estado para a recadación, a xestión e a liquidación dos recursos tributarios daquel (artigo 156, punto segundo); nas comunidades autónomas onde tivese a súa sede máis dunha Audiencia Territorial, a decisión de manter as existentes, distribuíndo as competencias entre elas (disposición adicional cuarta)¹²⁵.

¹²⁵Véxase TORNOS MAIS, "La reforma estatutaria. Un debate marcado por la posición constitucional de los estatutos de autonomía", cit., páx. 6.

Á parte destes contidos, os estatutos de autonomía incorporan, ou empezan a incorporar despois dos últimos procesos de reforma, outros contidos igualmente non preceptivos, pero, a diferenza dos anteriores, non previstos pola Constitución. A valoración xurídica que merecen eses contidos adicionais varía segundo os casos, como se verá ao longo do presente traballo. Aquí cabe incluír as regulacións materiais en ámbitos de competencia autonómica segundo o propio Estatuto e, en particular, as táboas de dereitos e principios reitores da política social e económica; as disposicións relativas ás fontes do dereito do ordenamento xurídico da comunidade autónoma; as disposicións relativas ao réxime das entidades locais; ou a regulación do réxime económico-financieiro da comunidade autónoma. Sobre esta última cuestión, de gran relevancia xurídico-política, pero que, como xa se dixo na introdución, non vai ser obxecto de análise detallada no presente traballo por desbordar o marco científico do dereito administrativo, hai que facer notar que a Constitución non inclúe entre os contidos preceptivos dos estatutos de autonomía o sistema de financiamento autonómico, pero todos os estatutos desde un primeiro momento introduciron previsións ao respecto, ao abeiro do artigo 156 da Constitución, que lles reconece autonomía financeira ás comunidades autónomas, e do 157, punto primeiro, que enumera os recursos daquelas. Nesta materia, a principal dificultade xurídica que se formula é o posible conflito desas disposicións estatutarias co establecemento dun sistema xeral de financiamento autonómico a través da lei orgánica prevista polo artigo 157, punto terceiro, da Constitución, a función da cal é precisamente regular o exercicio das competencias financeiras das comunidades autónomas.

II.4. - Os estatutos de autonomía como leis orgánicas estatais

Os estatutos de autonomía son tamén normas do ordenamento xurídico estatal. Apróbanse por lei orgánica, aínda que non son leis orgánicas como as demais previstas no artigo 81 da Constitución, debido á especial rixidez de que están dotados. Para a súa aprobación e reforma hai que seguir un procedemento que non é o común das outras leis orgánicas e no que teñen participación as instancias territoriais interesadas, ou a propia comunidade autónoma, no caso da reforma. Así mesmo, os estatutos de autonomía forman parte do chamado "bloque da constitucionalidade" como criterio para xulgar a constitucionalidade das normas desde o punto de vista da distribución de competencias entre os órganos xerais do Estado e as comunidades autónomas, sempre que as previsións

estatutarias sexan conformes á Constitución (artigo 28, punto primeiro, da Lei orgánica do Tribunal Constitucional).

Nos procesos de reforma estatutaria emprendidos na actualidade suscitouse a posibilidade de aproveitar esta característica dos estatutos de autonomía para regular a través deles materias que non só non lles están reservadas pola Constitución, senón que nin sequera son de competencia autonómica. Isto afecta a ámbitos esenciais da organización estatal, como o poder xudicial, a propia composición e funcionamento de órganos, institucións estatais e entes públicos estatais, e a determinación e o exercicio das competencias dos órganos xerais do Estado.

III.- A INTRODUCCIÓN DE REGULACIÓNS MATERIAIS NOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: AS TÁBOAS DE DEREITOS E PRINCIPIOS REITORES

De acordo co carácter dos estatutos de autonomía como normas institucionais básicas das comunidades autónomas, non ofrece especiais dificultades que inclúan principios que terán que respectar os poderes públicos autonómicos á hora de exerceren as competencias que os propios estatutos lles atribúen. Non obstante, que eses principios reitores se formulen como dereitos exixibles polos cidadáns si suscita máis dificultades xurídicas, polo menos desde dous puntos de vista.

En primeiro lugar, xorde a cuestión de qué tipos de dereitos cabería incluír. Hai unha clara vontade constitucional de que o réxime xurídico básico dos dereitos e liberdades fundamentais sexa uniforme en todo o territorio nacional e, polo tanto, de que sexan os órganos xerais do Estado os que o establezan. Así, o artigo 81, punto primeiro, da Constitución resérvalle á lei orgánica o desenvolvemento dos dereitos fundamentais e as liberdades públicas da Sección 10 do Capítulo II do Título I, o que non significa que se vete calquera intervención das comunidades autónomas no ámbito deles, pero si o establecemento dun réxime xurídico básico distinto. Aparentemente, a situación é diferente respecto dos dereitos e deberes dos cidadáns da Sección 20 do Capítulo II do Título I, que poden ser desenvolvidos por lei autonómica, pero os problemas subsisten, porque a Constitución impón no seu artigo 139, punto primeiro, unha igualdade básica entre todos os españois que se compadece mal con que os estatutos de autonomía prevexan réximes

xurídicos particulares para os dereitos e deberes dos cidadáns de cada comunidade autónoma¹²⁶.

Así pois, os únicos dereitos que cabería introducir nos estatutos serían os de carácter "social", que se vinculan cos principios reitores da política social e económica do Capítulo III do Título I da Constitución, co fin de concretalos e completalos para cada comunidade autónoma nos ámbitos da súa competencia. Non obstante, iso non elimina todos os problemas, porque hai que preguntarse pola eficacia xurídica que poderían ter estas proclamacións de dereitos dos cidadáns. É preciso distinguir a eficacia xurídica cara aos cidadáns e á Administración autonómica e local, por un parte, e cara ao propio lexislador autonómico, por outra.

Os estatutos de autonomía, como normas institucionais básicas das comunidades autónomas, poden establecer mandatos vinculantes para a Administración autonómica e para a local, na medida en que esta última exerza competencias sobre materias de titularidade autonómica, o cumprimento da cal cabería exixir ante os tribunais de xustiza sobre a base dos propios estatutos. O principal obstáculo que xorde nese punto é o coñecido problema da efectividade dos dereitos de prestación, cuxa inmediata esixibilidade é facticamente imposible sen a previa disposición pola Administración da organización e os medios financeiros imprescindibles para a súa satisfacción. Non é ocioso recordar que o constituínte de 1978 tivo a prudencia de advertir no artigo 53, punto terceiro, da Constitución que os principios recoñecidos no capítulo III do título I "só poderán ser alegados ante a xurisdición ordinaria de acordo co que dispoñan as leis que os desenvolvan".

Polo que ao lexislador autonómico se refire, en teoría, e novamente con fundamento no carácter dos estatutos de autonomía como normas institucionais básicas das comunidades autónomas, veríase vinculado, igual que a Administración autonómica, polos mandatos establecidos por aqueles. Non obstante, neste caso tamén nos atopamos cun

¹²⁶Como dixo o Tribunal Constitucional na súa sentenza 37/1981, do 16 de novembro, "a potestade lexislativa das comunidades autónomas non pode regular as condicións básicas de exercicio dos dereitos ou posicións xurídicas fundamentais que quedan reservados á lexislación de Estado" (fundamento xurídico segundo), en referencia á competencia que o artigo 149, punto primeiro, primeira, da Constitución lles atribúe aos órganos xerais do Estado para a regulación das condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos e o cumprimento dos deberes constitucionais.

obstáculo, o que deriva de que a suprallegalidade material dos estatutos sobre as leis autonómicas non ten medios de garantía no noso ordenamento xurídico. Primeiro, porque as leis autonómicas só poden ser impugnadas ante o Tribunal Constitucional por órganos e institucións estatais ou membros destes (presidente do Goberno, valedor do pobo, cincuenta deputados ou cincuenta senadores), e non polas minorías parlamentarias autonómicas, e, segundo, porque os estatutos de autonomía unicamente forman parte do bloque da constitucionalidade no que se refire á repartición de competencias entre os órganos xerais do Estado e as comunidades autónomas (artigo 28.1 da Lei orgánica do Tribunal Constitucional), co cal non se poden utilizar como criterio de constitucionalidade das leis autonómicas desde outros puntos de vista. En definitiva, non existe un control de "estatutoriedade" das leis autonómicas que obrigue o propio lexislador autonómico a respectar os contidos materiais dos estatutos de autonomía.

No novo Estatuto de autonomía de Cataluña intentouse suplir esta insuficiencia do sistema introducindo un ditame preceptivo e vinculante do Consello de Garantías Estatutarias, un órgano consultivo da comunidade autónoma, en relación cos proxectos de lei e as proposicións de lei do Parlamento catalán que desenvolvan ou afecten a dereitos recoñecidos no propio Estatuto (artigo 76, punto cuarto). Non obstante, este condicionamento do exercicio da potestade lexislativa por un órgano sen lexitimidade democrática é de moi dubidosa constitucionalidade nun sistema político como o español, de natureza parlamentaria tanto no ámbito estatal coma no autonómico.

IV.- REFORMAS ESTATUTARIAS E SISTEMA DE FONTES DO DEREITO DOS ORDENAMENTOS XURÍDICOS DAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Os estatutos de autonomía poden incluír previsións sobre o sistema de fontes do dereito dos ordenamentos xurídicos das comunidades autónomas, sempre dentro do marco do sistema constitucional de fontes do dereito. Nalgunhas das reformas estatutarias emprendidas na actualidade prevese a introdución nos ordenamentos autonómicos dunha segunda categoría de lei similar á lei orgánica estatal (leis de desenvolvemento estatutario básico), caracterizada pola súa aprobación por maioría cualificada e a reserva esta de determinadas materias, aínda que xa hai precedentes nos primeiros estatutos de leis que se teñen que aprobar por maiorías especiais. Isto formula o mesmo problema que a eficacia para o lexislador autonómico das regulacións materiais contidas no Estatuto: ao non haber

un control de "estatutoriedade" das leis autonómicas, non hai vías xurídicas para facer respectar a repartición estatutaria de materias entre a lei autonómica ordinaria e a lei de desenvolvemento estatutario básico.

Outra posibilidade aberta aos estatutos de autonomía é prever e regular as disposicións dos Consellos de Goberno autonómicos con rango ou forza de lei, é dicir, os decretos legislativos e os decretos lei autonómicos. Algúns estatutos de autonomía xa prevén expresamente as delegacións legislativas da Asemblea ou Parlamento autonómico no Consello de Goberno, nos mesmos ou similares termos ca os previstos para as delegacións legislativas das Cortes Xerais ao Goberno nos artigos 82 ao 85 da Constitución. Noutras comunidades autónomas, estas delegacións reguláronse na correspondente lei do Goberno autonómico ou lévanse a cabo sobre a base da propia lei de delegación, con aplicación analóxica dos artigos 82 ao 85 da Constitución. As actuais reformas estatutarias constitúen unha boa oportunidade para introducir ou completar a normativa das delegacións legislativas autonómicas.

Caso distinto é o do decreto lei autonómico. Nada hai na Constitución que impida que os Consellos de Goberno autonómicos ditén normas con rango de lei do tipo dos decretos lei estatais regulados no artigo 86 daquela, pero é indubidable que para iso faría falta unha habilitación estatutaria expresa, que ata as actuais reformas estatutarias non existía en ningún estatuto de autonomía. A introdución desta figura nos estatutos suscita, non obstante, o problema dos seus límites, que hai que entender que non deberían ser menos estritos que os que establece o artigo 86 da Constitución para o decreto lei estatal, por imperativo da forma parlamentaria de goberno que se aplica no noso país tanto no ámbito estatal como autonómico¹²⁷.

V. - REFORMAS ESTATUTARIAS E ORGANIZACIÓN E COMPETENCIAS DO ESTADO

V.1. - Disposicións estatutarias sobre a composición e o funcionamento de órganos, institucións e entes públicos estatais

¹²⁷Para unha análise detida do decreto lei autonómico e dos problemas que suscita, cabe remitirse a Luis MÍGUEZ MACHO, "O decreto lei autonómico", *Revista da Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia*, núm. 2, 2006, páxs. 241-249.

Un dos aspectos máis controvertidos das novas reformas estatutarias é a introdución nos estatutos de autonomía de disposicións que afectan a composición e o funcionamento de órganos, institucións e entes públicos estatais.

Dentro deste punto, quizais o máis salientable sexan as referencias ao poder xudicial. A Constitución considera a adaptación da planta xudicial á creación das comunidades autónomas e, así, o seu artigo 152, punto primeiro, parágrafo segundo, establece que un Tribunal Superior de Xustiza, sen prexuízo da xurisdición que lle corresponde ao Tribunal Supremo, culminará a organización xudicial no ámbito territorial de cada comunidade autónoma, e que as sucesivas instancias procesuais, se é o caso, se esgotarán perante órganos xudiciais radicados no mesmo territorio da comunidade autónoma en que estea o órgano competente en primeira instancia. Así mesmo, este precepto permite que os estatutos de autonomía establezan os supostos e as formas de participación das comunidades autónomas na organización das demarcacións xudiciais do territorio. Non obstante, déixase claro que todo isto se articulará de conformidade co previsto na Lei orgánica do poder xudicial e dentro da unidade e independencia deste, pois a descentralización territorial que diseña a Constitución española aplícase aos poderes legislativo e executivo, pero non ao xudicial.

Así, o artigo 149, punto primeiro, quinta, da Constitución reserva ao Estado a competencia exclusiva sobre a Administración de xustiza, e o 149, punto primeiro, sexta, a competencia sobre a lexislación procesual, sen prexuízo das necesarias especialidades que nesta orde deriven das particularidades do dereito substantivo das comunidades autónomas. Pola súa parte, o artigo 122, punto primeiro, prevé que unha norma xurídica estatal, a Lei orgánica do poder xudicial, determinará a constitución, funcionamento e goberno dos xulgados e tribunais, así como o estatuto xurídico dos xuíces e maxistrados de carreira, e o 122, punto segundo, institúe o Consello Xeral do Poder Xudicial como órgano unitario de goberno deste, reservando a súa regulación tamén á lei orgánica estatal.

Outro ámbito da organización estatal que se pode ver afectado polos actuais procesos de reforma estatutaria é o da organización periférica da Administración xeral do Estado. Mediante a cualificación da Administración autonómica como Administración única ou Administración común no territorio autonómico, trataríase de conseguir por vía estatutaria a redución substancial da presenza da Administración xeral do Estado na

comunidade autónoma. Iso iría unido á atribución á comunidade autónoma dunha competencia executiva xeral ou residual, a imitación do que acontece no ámbito comparado no sistema de federalismo de execución da República Federal Alemana. Non obstante, a nosa Constitución, xusto ao revés que a Lei fundamental de Bonn, concibe o Estado como titular da competencia residual, sen distinguir neste punto a función lexislativa da executiva (segunda cláusula residual do artigo 149, punto terceiro). Polo demais, a eventual reestruturación da organización periférica da Administración xeral do Estado non é materia estatutaria, senón que forma parte das facultades de autoorganización que lle corresponden ao Estado, como ás demais instancias da organización territorial¹²⁸.

Polo que se refire á composición das altas institucións do Estado, a Constitución só permite que os estatutos de autonomía determinen o órgano competente para a designación dos senadores que representen a comunidade autónoma (artigo 69.5); nos demais casos, ela mesma fixa esa composición e remite á lei orgánica o resto dos detalles. Non obstante, nas reformas estatutarias actualmente en curso preténdese impoñer a participación das comunidades autónomas na designación dos membros desas institucións e doutros órganos e autoridades estatais, así como no sector público estatal, neste último caso tal como xa facían algúns dos primeiros estatutos.

De xeito similar á anterior, tamén se pretende impoñer a participación das comunidades autónomas no exercicio das competencias estatais con incidencia sobre o territorio, os intereses ou as competencias autonómicas, tratándose de condicionar, por tanto, o xeito en que os órganos xerais do Estado exercen as competencias que lles atribúe a Constitución. É certo que a xurisprudencia do Tribunal Constitucional, no caso de concorrencia entre competencias exclusivas estatais e autonómicas, impuxo que o titular da competencia prevalente, que en principio é o Estado por representar o interese xeral, teña en conta o parecer dos titulares das outras competencias afectadas, pero isto é unha cuestión de relevancia constitucional que só a propia Constitución ou, no seu defecto, o Tribunal Constitucional como supremo intérprete desta, pode dilucidar, e non unhas normas de rango infraconstitucional como son os estatutos de autonomía. Aquí cabería incluír igualmente as cláusulas estatutarias que fixan a contía dos investimentos estatais na

¹²⁸Sobre toda esta cuestión, cabe remitirse a Luis MÍGUEZ MACHO, "La Administración única", *De la reforma estatutaria*, Fernando López Ramón (Ed.), Monografías da *Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2005, páxs. 361-383.

comunidade autónoma, coa finalidade de vincular a elaboración dos ornamentos xerais do Estado, intentando así limitar a competencia que a Constitución recoñece no seu artigo 134, punto primeiro, ao Goberno e ás Cortes Xerais á hora de establecer a previsión anual de ingresos e gastos do Estado.

V.2. - Disposicións estatutarias sobre o alcance das competencias estatais

Hai unha tese doutrinal, en que se apoian algunhas das reformas estatutarias emprendidas, que sostén que os estatutos de autonomía non só están chamados constitucionalmente a atribuír competencias ás comunidades autónomas, senón tamén a perfilar as que lles corresponden aos órganos xerais do Estado¹²⁹. Certamente, nun sistema como o autonómico español, en que o Estado conserva todas as competencias que non asumisen as comunidades autónomas a través dos estatutos (segunda cláusula residual do artigo 149, punto terceiro, da Constitución), estes últimos participan na determinación das competencias estatais por unha vía negativa: o que non se recolle neles, automaticamente é de competencia estatal. Pero iso non significa que os estatutos poidan modular o alcance das competencias que a Constitución lles asigna directamente aos órganos xerais do Estado a través da lista do artigo 149, punto primeiro. En particular, hai que lembrar que o Tribunal Constitucional sentou desde a sentenza 76/1983, do 5 de agosto, a doutrina de que "el legislador ordinario no puede dictar normas meramente interpretativas cuyo exclusivo objeto sea precisar el único sentido, entre los varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto precepto de la Constitución, pues, al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su mismo plano, cruzando al hacerlo la línea divisoria entre el poder constituyente y los poderes constituidos" (fundamento xurídico cuarto), o cal resulta plenamente aplicable aos estatutos de autonomía na medida en que, como xa se expresou, son normas de rango infraconstitucional, produto dos poderes constituídos e non do poder constituínte.

A incidencia das reformas estatutarias no alcance das competencias estatais articúlase a través de diversas vías. A máis importante consiste na pretensión de limitar o

¹²⁹Véxase, por todos, Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, "Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 70, 2004, páxs. 97-123.

alcance tanto das competencias do Estado para ditar as "bases"¹³⁰, a "lexislación básica"¹³¹, as "normas básicas"¹³² ou o "réxime xeral"¹³³ de determinadas materias, como daqueloutras de carácter "horizontal", entre as cales cabería incluír as relativas á regulación das condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais (artigo 149, punto primeiro, primeira, da Constitución), ás bases e coordinación da planificación económica xeral (artigo 149, punto primeiro, décima) ou ao mantemento dunha lexislación uniforme en sectores enteiros do ordenamento xurídico.

Este obxectivo inténtase lograr, en primeiro lugar, mediante un novo método de enunciación das competencias autonómicas, que consiste en sumar aos títulos competenciais xenéricos un partillamento das materias sobre as que estes versan en submaterias respecto das que se afirma a competencia autonómica para vedar toda intervención nelas do lexislador estatal. Este partillamento das materias competenciais en submaterias non é, en si mesmo, inconstitucional, aínda que desde o punto de vista da técnica lexislativa presenta o defecto de que pode dotar dunha excesiva e, co tempo, contraproducente rixidez os títulos competenciais autonómicos. Agora ben, cabe dubidar da súa eficacia á hora de limitar a extensión dos títulos competenciais estatais. No caso da lexislación básica, achámonos ante unha verdadeira tentativa *inidónea*, como din os penalistas, porque o alcance das bases estatais esténdese, por definición, á materia enteira afectada, sen exclusión de parte ningunha desta, sen prexuízo de que as bases non poidan esgotar a regulación da materia, segundo a consolidada doutrina do Tribunal

¹³⁰ Artigo 149, punto primeiro, oitava (bases das obrigas contractuais), undécima (bases da ordenación do crédito, banca e seguros), décima (bases e coordinación xeral da planificación económica), décima (bases e coordinación xeral da sanidade), décima (bases do réxime xurídico das administracións públicas e do réxime estatutario dos seus funcionarios), e vixésimo quinta (bases do réxime mineiro e enerxético), da Constitución.

¹³¹ Artigo 149, punto primeiro, décima (lexislación básica e réxime económico da Seguridade Social), décima (lexislación básica sobre contratos e concesións administrativas e o sistema de responsabilidade de todas as administracións públicas), e vixésimo terceira (lexislación básica sobre protección do medio e sobre montes, aproveitamentos forestais e vías pecuarias), da Constitución.

¹³² Artigo 149, punto primeiro, vixésimo sétima (normas básicas do réxime de prensa, radio e televisión e, en xeral, de todos os medios de comunicación social), e trixésima (normas básicas para o desenvolvemento do artigo 27 da Constitución), da Constitución.

¹³³ Artigo 149, punto primeiro, vixésimo primeira (réxime xeral de comunicacións), da Constitución.

Constitucional¹³⁴. Pero tampouco pode prosperar en relación cos títulos competenciais estatais de carácter horizontal, debido a que estes se formulan desde perspectivas distintas ás que se adoptan na repartición de materias sobre a que operan outros títulos competenciais; precisamente por iso se fala de competencias "horizontais", que, de xeito inevitable, se entrecruzan ou superpoñen sobre os demais títulos competenciais.

En segundo lugar, chégase mesmo a definir de xeito xeral o propio alcance da lexislación básica estatal, reducíndoa a meras normas de principios. Isto resulta inaceptable, e non só polo xa dito acerca da imposibilidade de que normas infraestatais modulen as competencias que a Constitución lles asigna directamente aos órganos xerais do Estado, senón tamén porque a lexislación básica estatal é, pola súa propia natureza, uniforme para todo o territorio nacional. Unha cousa é que esa uniformidade admita excepcións puntuais, como recoñeceu o Tribunal Constitucional nas súas sentenzas 214/1989, do 21 de decembro, fundamento xurídico vixésimo sexto, 140/1990, do 20 de setembro, fundamento xurídico cuarto, e 109/1998, do 21 de maio, fundamento xurídico quinto, e outra que cada Estatuto lle poida fixar un alcance distinto, pois isto último faría imposible a súa emanación¹³⁵..

Outra vía a través da cal as reformas estatutarias buscan incidir sobre o alcance das competencias estatais é a redución do contido funcional das competencias lexislativas que o artigo 149, punto primeiro, da Constitución lles reserva aos órganos xerais do Estado. O Tribunal Constitucional, á hora de interpretar os termos "lexislación" e "execución" para os efectos da distribución de competencias entre os órganos xerais do Estado e as comunidades autónomas, optou por dar un sentido material e non formal a estes. Inclúese na función lexislativa todas as facultades normativas, tanto para dítar normas legais como regulamentarias, e na función executiva só as facultades de execución administrativa das normas, sen prexuízo da potestade de autoorganización das comunidades autónomas, que lles permite a estas ditaren normas organizativas nas materias sobre as que unicamente

¹³⁴O punto de partida desta xurisprudencia é o fundamento xurídico primeiro da sentenza 1/1982, do 28 xaneiro, onde o alto Tribunal afirma que "o establecemento por parte do Estado das bases da ordenación non pode chegar a tal grao de desenvolvemento que deixe baleira de contido a correlativa competencia da Comunidade"

¹³⁵Sobre estas obxeccións, véxanse con máis detalle os estudos de Tomás de la QUADRA-SALCEDO JANINI, "¿Es el Estatuto de autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72, 2004, páxs. 135-161, e Luis ORTEGA, *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, páxs. 53 e segs.

dispoñen de competencias executivas¹³⁶. Agora do que se trataría é de incluír na función executiva o desenvolvemento regulamentario das leis, o que presenta obstáculos insuperables desde o punto de vista constitucional. Os estatutos de autonomía non poden definir cal é o alcance e contido da función executiva na interpretación do sistema constitucional de distribución de competencias entre os órganos xerais do Estado e as comunidades autónomas, primeiro, pola súa propia natureza xurídica, que, como xa se dixo repetidamente, é a de normas infraconstitucionais que non poden ofrecer interpretacións auténticas dos termos empregados polo poder constituínte, e segundo, porque unha cousa é que a Constitución permita as diferenzas de nivel competencial entre as comunidades autónomas e outra ben distinta, que o contido e alcance das funcións constitucionais sobre as cales opera a repartición de competencias poida ser diferente nas diversas partes do territorio nacional, como cabería que ocorrese se se lles deixase aos estatutos de autonomía a definición do que se deba entender por lexislación e execución.

Por último, propúxose tamén a limitación ou mesmo a exclusión das competencias executivas estatais nos supostos de extraterritorialidade da actuación pública ou afectación do interese xeral¹³⁷. No sistema de distribución de competencias entre os órganos xerais do Estado e as comunidades autónomas tal como foi interpretado polo Tribunal Constitucional, os primeiros conservan facultades executivas, a pesar de que a execución da lexislación nunha materia sexa de competencia autonómica, en determinados supostos en que a actuación pública que se vai realizar ten un alcance nacional ou supraautonómico. Isto é, ante todo, unha consecuencia do principio de territorialidade ao que con carácter xeral está suxeito o exercicio das competencias das comunidades autónomas, pero para

¹³⁶No fundamento xurídico quinto da sentenza 18/1982, do 4 de maio, lese que "cando a Constitución emprega o termo lexislación laboral e lla atribúe á competencia estatal inclúe tamén no termo os regulamentos tradicionalmente chamados executivos, é dicir, aqueles que aparecen como desenvolvemento da lei e, daquela, como complementarios desta, pois se iso non fose así frustraríase a finalidade do precepto constitucional de manter unha uniformidade na ordenación xurídica da materia, que só mediante unha colaboración entre lei e regulamento (ou mediante unha hipertrofia inconveniente desde o punto de vista de política lexislativa) do instrumento legal pode lograrse. Mentres que, pola contra, non aparecen necesariamente incluídos dentro do concepto de lexislación os regulamentos que carecen de significación desde o citado punto de vista por referirse aos aspectos organizativos. E que, finalmente, dentro destes deben incluírse os que afectan a mera estruturación interna da organización administrativa". Pouco despois, o alto Tribunal reafirmou no fundamento xurídico segundo da sentenza 35/1982, do 14 de Xuño, que "cando a Constitución no seu artigo 149 utiliza o concepto de lexislación como criterio definidor do ámbito en que as comunidades Autónomas poden adquirir competencias propias, tal concepto ha de ser entendido, xa que logo, en sentido material, sexa cal for o rango formal das normas".

¹³⁷Véxase Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, "Competencias ejecutivas y administración única", *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, páxs. 178-180.

dotar dun fundamento esta doutrina o Tribunal Constitucional acudiu tamén ás facultades estatais para ditar a lexislación básica de certas materias. Do mesmo modo que a determinación das regras para resolver os eventuais conflitos entre normas autonómicas forma parte do básico, tamén o fai a fixación dos puntos de conexión que indican cando teñen que actuar os órganos xerais do Estado e non as comunidades autónomas, pois, nun entendemento amplo do concepto de "bases", estas chegan a abranguer certos actos de execución¹³⁸. Así mesmo, o alto Tribunal non tivo reparo en acudir de xeito adicional a argumentos que remiten á propia natureza das cousas ("razóns de urxencia en prevención de prexuízos irreversibles ao interese xeral"), a cal esixe que a instancia de ámbito territorial máis amplo actúe cando a salvagarda dos intereses públicos non se poida lograr mediante a intervención das instancias de ámbito territorial máis reducido¹³⁹.

Fronte a isto, preténdese, por unha parte, que os estatutos de autonomía incorporen cláusulas xerais que restrinxan as posibilidades de intervención estatal nos supostos de actuacións públicas de alcance nacional ou supraautonómico, mediante unha alusión expresa ao carácter subsidiario daquela con respecto ás fórmulas de cooperación ou colaboración entre as comunidades autónomas. Por outra banda, impugnonse que sexan os

¹³⁸Sinala o fundamento xurídico quinto da sentenza do Tribunal Constitucional 135/1992, do 5 de outubro, que "o contido esencialmente normativo das bases... non significa que nesa «ordenación» non caiba outro tipo de actuacións. Aínda cando, en principio, a aplicación da norma a cada suposto de feito individualizado parece estar extramuros daquela (SSTC 1/1982, 32/1983 e 42/1983), tamén poden quedar comprendidos no seu ámbito os actos executivos, actos administrativos singulares en canto resulten necesarios para a preservación do básico (SSTC 56/1983 e 57/1983, fundamentos xurídicos 4.º e 7.º) ou para garantir, con carácter complementario, a consecución dos fins inherentes á regulación básica (STC 48/1988, fundamento xurídico 3.º c). Esta posibilidade de pasar á execución ten o seu fundamento non só nas exixencias da unidade do sistema económico xeral, o que se chamou a «constitución económica», para a intanxibilidade do cal non abundan os denominadores comúns de natureza normativa, senón tamén na necesidade de actuacións estatais directas por razóns de urxencia en prevención de prexuízos irreversibles ao interese xeral".

¹³⁹O mellor resumo da posición do Tribunal Constitucional atópase no fundamento xurídico sexto da sentenza 243/1994, do 21 de xullo. Alí afirmase que "o Estado, en virtude das competencias normativas que posúe nesta materia, pode establecer os puntos de conexión territorial que estime oportunos para determinar a Comunidade Autónoma á que lle corresponde outorgar a autorización desas entidades que pretenden desenvolver unha actuación de alcance superior ao territorio dunha Comunidade Autónoma. O que non permite este alcance territorial das actividades obxecto das distintas competencias -fenómeno cada vez máis común no mundo actual- é desprazar, sen máis, a titularidade da competencia controvertida ao Estado. A este traslado de titularidade, certamente excepcional, tan só pode chegarse, como se apuntou na STC 329/1993, cando, ademais do alcance territorial superior ao dunha Comunidade Autónoma do fenómeno obxecto da competencia, a actividade pública que sobre el se exerza non sexa susceptible de fraccionamento e, aínda neste caso, cando a devandita actuación non se poida levar a cabo mediante mecanismos de cooperación ou de coordinación, senón que requira un grao de homoxeneidade que só poida garantir a súa atribución a un único titular, que forzosamente debe ser o Estado, ou cando sexa necesario recorrer a un ente con capacidade de integrar intereses contrapostos de varias comunidades Autónomas. Ningún dato achega, nin sequera indiciariamente, a representación do Estado que permita concluír que o caso aquí xulgado se debe incluír nalgún dos supostos excepcionais apuntados".

órganos xerais do Estado os que fixen unilateralmente os puntos de conexión para determinar qué instancia debe intervir en cada caso, en ausencia dun título competencial específico que llelo permita, o cal, en rigor, só existe en relación coa lexislación civil (artigo 149, punto primeiro, oitava, da Constitución), e suxeríuse que isto se faga desde os propios estatutos de autonomía. Non parece que ningunha destas propostas poida prosperar, sexa por obxeccións de constitucionalidade, sexa por pura imposibilidade material. Así, os estatutos de autonomía non poden delimitar directamente o alcance das facultades que conservan os órganos xerais do Estado, o que afecta tamén a fixación dos puntos de conexión para establecer en qué supostos deben intervir os órganos xerais do Estado e non a correspondente comunidade autónoma. Polo que respecta ás regras para resolver os conflitos de normas autonómicas, é evidente que, se se introducisen nos estatutos de autonomía, nos poderíamos atopar con criterios contraditorios que darían lugar, pola súa vez, a conflitos entre as normas dirixidas a solucionar os conflitos de normas, os cales serían, en rigor, irresolubles.

Para pechar este punto, é precisa unha referencia ao vello debate sobre a posibilidade de usar os estatutos de autonomía como leis orgánicas de transferencia ou delegación de competencias do artigo 150, punto segundo, da Constitución. Como os estatutos de autonomía se aproban baixo a forma de lei orgánica, desde a promulgación do texto constitucional formulouse a cuestión, que agora renace cos novos procesos de reforma estatutaria, de se son instrumentos normativos válidos para levar a cabo as transferencias ou delegacións de competencias previstas polo precepto que nos ocupa. Se o fosen, por esta vía as comunidades autónomas poderían asumir mesmo facultades correspondentes a materias de titularidade estatal das recollidas no artigo 149.1. Non obstante, a doutrina científica máis autorizada puxo de manifesto que isto atopa un obstáculo: mentres que a transferencia ou delegación articulada a través dunha lei orgánica común é revogable libremente polo Estado, como xa se dixo, con só ditar unha lei orgánica posterior que modifique ou derroque a de transferencia ou delegación, a que se instrumentase a través dos estatutos de autonomía quedaría afectada pola rixidez da que este tipo de normas están dotadas, a cal impide que sexan modificadas unilateralmente polo Estado, salvo pola vía extraordinaria da reforma constitucional¹⁴⁰. O Tribunal

¹⁴⁰Véxase, por todos, Santiago MUÑOZ MACHADO, *Las potestades legislativas de las comunidades autónomas*, segunda edición, Civitas, Madrid, 1981, páx. 43 e segs., e *Derecho público de las comunidades autónomas*, vol. I, Civitas, Madrid, 1982, páxs. 301-302.

Constitucional asumiu esta liña interpretativa na única sentenza que abordou directamente a cuestión, a 56/1990, do 29 de marzo¹⁴¹.

VI. - A "INTERIORIZACIÓN" DO RÉXIME LOCAL POLAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A Constitución non lles atribúe expresamente aos órganos xerais do Estado facultades sobre a regulación do réxime local, pero esta competencia incardinouse, non sen polémica, na relativa ás bases do réxime xurídico das administracións públicas do artigo 149, punto primeiro, décima. Pois ben, algúns dos procesos de reforma estatutaria emprendidos ultimamente buscan a redución ao mínimo destas competencias estatais, co propósito de propiciar unha "interiorización" do réxime local polas comunidades autónomas.

Cando se trata de descubrir o alcance que poden ter as determinacións estatutarias en materia de réxime local, hai que partir de que no Estado autonómico español, a diferenza do que acontece no modelo clásico do Estado federal, as entidades locais non son unha simple división interna das comunidades autónomas, senón do Estado no seu conxunto, con igual recoñecemento constitucional de autonomía que aquelas. Así se desprende do artigo 137 da Constitución e, por iso, o Tribunal Constitucional fala desde a sentenza 84/1982, do 23 de decembro, do "carácter bifronte do réxime xurídico das autonomías locais nalgunhas comunidades Autónomas -hoxe todas-, que fai imposible cualificalo, de forma unívoca, como «intracomunitario» ou «extracomunitario» (fundamento xurídico cuarto). Como consecuencia, a competencia para regular o réxime local é compartida polos órganos xerais do Estado e as comunidades autónomas: os primeiros encárganse de ditar as bases, ao abeiro do mencionado artigo 149, primeiro, décima, da Constitución, mentres que ás

¹⁴¹Di ao respecto no seu fundamento xurídico quinto que "os estatutos de autonomía, malia a súa forma de lei orgánica, non son instrumentos nin útiles nin constitucionalmente correctos, pola súa natureza e modo de adopción, para realizar as transferencias ou delegacións de facultades dunha materia de titularidade estatal permitidas polo art. 150.2 da Constitución. Isto porque, moi resumidamente exposto e sen esgotar os posibles argumentos, malia a súa forma de lei orgánica, o Estatuto de autonomía adóptase mediante un complexo procedemento distinto do das leis orgánicas comúns. Utilizar, pois, o Estatuto como instrumento de transferencia ou delegación implicaría dar rixidez a unha decisión estatal nun xeito non desexado polo constituínte e que choca coa maior flexibilidade que os instrumentos do art. 150.2 han de posuír. Por outra banda, este último precepto implica unha decisión formalmente unilateral por parte do Estado, susceptible de renuncia e de introdución de instrumentos de control; o Estatuto, en cambio, supón unha dobre vontade e unha falta de disposición estatal á hora de derrogar a transferencia ou delegación ou de introducir eses instrumentos de control. Como se sinalou, e resumindo, se o Estatuto é o paradigma dos instrumentos xurídicos de autoorganización, a transferencia e delegación cae no ámbito da heterorganización"

comunidades autónomas lles queda o desenvolvemento desas bases e, como regra xeral, a execución do conxunto da normativa de réxime local, é dicir, as funcións de tutela sobre as entidades locais que subsistan pola súa compatibilidade coa autonomía local.

Deste modo, dentro do respecto á lexislación básica estatal de réxime local, os estatutos de autonomía teñen certa marxe para establecer principios e normas sobre a organización e funcionamento das entidades locais, de carácter vinculante para o lexislador autonómico. Esa marxe é considerablemente maior respecto daquelas entidades locais que non teñen garantida a súa autonomía na Constitución (as cales, segundo a doutrina sentada polo Tribunal Constitucional na súa sentenza 214/1989, do 21 de decembro, se caracterizan por un "forte grao de interiorización autonómica") ca respecto daquelas outras (municipios, provincias e illas nas comunidades autónomas de Canarias e das Illes Balears) que son constitucionalmente necesarias. Isto converte en inaceptable calquera intento de transformar por vía estatutaria as entidades locais con autonomía garantida constitucionalmente en meros elementos da armazón institucional autonómica¹⁴², ou de eliminar algunha delas, como a provincia. Igualmente discutible sería, en relación con esta última, a substitución da deputación provincial como estrutura de goberno e administración dela por outras corporacións de carácter representativo, porque o feito de que a Constitución permita esta última operación no seu artigo 141 non significa que o lexislador autonómico sexa o competente para levala a cabo.

No campo competencial, a Constitución non chega nin a esbozar sequera as competencias das entidades locais, de modo que esta tarefa se remite por completo ao lexislador ordinario. Dado que no noso ordenamento xurídico a potestade lexislativa está repartida entre o Estado e as comunidades autónomas, corresponderalles a ambas as dúas instancias da organización territorial concretar as competencias das entidades locais, cada unha no seu propio ámbito competencial. Por conseguinte, os estatutos de autonomía teñen amplas posibilidades de incidir na atribución de competencias ás entidades locais, impondo ao lexislador autonómico a asignación de competencias propias ás entidades locais nas materias de competencia da comunidade autónoma.

¹⁴²Véxase o estudo de Luis ORTEGA ÁLVAREZ, "Régimen local y estatutos de autonomía", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, 2006, www.iustel.com

VII.- CONCLUSIÓNS: VALIDEZ E EFICACIA XURÍDICA DAS NOVAS CLÁUSULAS ESTATUTARIAS. O FUTURO DO ESTADO AUTONÓMICO

Os problemas que suscita a validez e eficacia xurídica das cláusulas estatutarias analizadas no presente traballo admiten, en principio, tres solucións. A primeira e máis radical é consideralas inconstitucionais, o que debería levar á súa anulación polo Tribunal Constitucional. Esta solución deberíase reservar para os casos de contraste directo e insalvable entre as cláusulas estatutarias e as previsións constitucionais. A segunda posibilidade sería admitir a súa validez e eficacia, pero priválas da rixidez especial de que están dotados os estatutos de autonomía, para non despozar definitivamente o lexislador estatal da súa competencia sobre as materias afectadas. Sería unha solución similar á que aplica o Tribunal Constitucional cando unha lei orgánica inclúe materias que non lle están reservadas pola Constitución, sen especificar que tales preceptos non gozan do carácter de orgánicos. Non obstante, isto compadécese mal co principio de seguridade xurídica e coa especial natureza dos estatutos de autonomía como normas institucionais básicas das comunidades autónomas, que fai que non sexan leis orgánicas como as demais.

Por último, cabe tamén consideralas normas sen eficacia xurídica inmediata, é dicir, condicionar a súa eficacia a que o lexislador estatal as asuma expresamente. Esta sería a solución máis aceptable para a maior parte das cláusulas relativas a aspectos da organización estatal (poder xudicial, participación autonómica en institucións do Estado e entes públicos estatais, participación autonómica no exercicio de competencias estatais). Tamén no caso da pretensión de utilizar os estatutos de autonomía como leis orgánicas de transferencia ou delegación de competencias cabería reinterpretar as cláusulas correspondentes entendendo que, para a súa eficacia, precisan dunha lei orgánica ulterior e específica ditada polas Cortes Xerais.

Esta solución, en cambio, non sería aplicable ás cláusulas que afectan o alcance das competencias estatais, onde a única alternativa á inconstitucionalidade sería optar pola súa pura e simple inoperancia, tal como xa viña facendo o Tribunal Constitucional coas atribucións competenciais levadas a cabo polos primeiros estatutos de autonomía que chocan co artigo 149.1 da Constitución, de acordo coa doutrina sentada na sentenza 18/1982, do 4 de maio, segundo a cal "o Estatuto de autonomía, igual ca o resto do

ordenamento xurídico, debe ser interpretado sempre de conformidade coa Constitución e que, por iso, os marcos competenciais que a Constitución establece non esgotan a súa virtualidade no momento de aprobación do Estatuto de autonomía, senón que continuarán sendo preceptos operativos no momento de realizar a interpretación dos preceptos deste a través dos cales se realiza a asunción de competencias pola Comunidade Autónoma" (fundamento xurídico primeiro).

Esta ineficacia xurídica de moitas das innovacións introducidas polos actuais procesos de reforma estatutaria pon de manifesto que a inquietude política que constitúe o seu trasfondo se formulou dun xeito equivocado desde o punto de vista técnico-xurídico. Os obxectivos que se perseguen non se poden alcanzar reformando os estatutos de autonomía, senón que exixirían unha reforma constitucional¹⁴³.

O título VIII da Constitución, pensado para posibilitar a transformación dun Estado centralizado noutro altamente descentralizado, converteuse en moitas das súas previsións en dereito transitorio xa superado, e noutras necesitaría unha revisión. Polo que se refire á distribución de competencias entre os órganos xerais do Estado e as comunidades autónomas, o sistema que o título VIII diseña para graduar o acceso á autonomía dos distintos territorios é dunha complexidade que hoxe perdeu toda xustificación. Esa complexidade deriva da necesidade de tomar en consideración dúas listas formuladas desde puntos de vista moitas veces distintos e difíciles de conciliar, a de competencias estatais do artigo 149, punto primeiro, da Constitución, e a de competencias autonómicas que recolle cada Estatuto de autonomía, ao que é preciso sumar unha cláusula de peche que fai que as competencias que non figuran nin nunha nin noutra lista se manteñan de modo automático en mans do Estado.

No momento actual, en que todas as comunidades autónomas practicamente esgotaron as competencias que poden asumir ata o límite do artigo 149, punto primeiro, da Constitución e están case ultimadas as transferencias dos servizos estatais correspondentes, cabería acometer a racionalización da distribución de competencias entre os órganos xerais

¹⁴³Nun sentido similar pronunciáronse relevantes autores da doutrina administrativista como Antonio EMBID IRUJO en "¿Reforma de Constitución y de estatutos de autonomía? Aportaciones a un debate de actualidad", *Justicia Administrativa*, núm. 22, 2004, páxs. 5-17, e Luis ORTEGA nas primeiras páxinas do seu estudo *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, cit.

do Estado e as comunidades autónomas mediante a súa aproximación ao modelo federal clásico. Así, pasaría a haber unha única lista, a das competencias reservadas expresamente ao Estado polo artigo 149, punto primeiro, da Constitución, e todas as demais competencias pertencerían ás comunidades autónomas en virtude da propia Constitución e non xa dos estatutos de autonomía. O contido da devandita lista, polo demais, tería que ser reconsiderado á vista da experiencia destas décadas de vixencia do Estado autonómico. Pero reconsideración non significa unicamente posteriores reducións das competencias estatais, como se pretende desde posicións en que priman as consideracións ideolóxicas sobre as de racionalización da organización territorial e mellor servizo aos cidadáns. Pode haber materias en que, en efecto, se deban incrementar as competencias autonómicas, e outras en que conveña reforzar as facultades dos órganos xerais do Estado, todo isto nunha aplicación rigorosa e non nesgada do principio de subsidiariedade territorial¹⁴⁴ ..

Así mesmo, centrar o debate da reforma da organización administrativa no Estado autonómico na cuestión competencial escurece a urxente necesidade de ampliar os instrumentos de cooperación e colaboración entre as diferentes administracións públicas para cumprir o principio-mandato constitucional da coordinación. Pero tampouco esta tarefa se pode abordar unilateralmente desde os estatutos de autonomía, senón que sería materia para unha reforma constitucional, que debería abordar ademais a inserción das comunidades autónomas na armazón institucional do Estado global, tanto no plano lexislativo coma no administrativo. En definitiva, é no camiño cara ao chamado federalismo cooperativo e non no da voracidade competencial dunhas e outras instancias da organización territorial, nin moito menos na busca pola vía da reforma estatutaria de imposibles "blindaxes" das competencias das comunidades autónomas, onde habería que explorar o futuro do noso Estado autonómico.

¹⁴⁴Véxase Luciano PARELLO ALFONSO, "La organización territorial del Estado. ¿Proceso a continuar u obra a culminar?", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, 2006, www.iustel.com