

# Anuario Jurídico de La Rioja

11

2006



UNIVERSIDAD  
DE LA RIOJA



PARLAMENTO  
DE LA RIOJA

ESTUDIO:

*Las reformas de  
los Estatutos de Autonomía.  
Viejos y nuevos tiempos  
en la construcción  
del Estado autonómico*

Manuel Contreras Casado



# LAS REFORMAS DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. VIEJOS Y NUEVOS TIEMPOS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO

MANUEL CONTRERAS CASADO

SUMARIO: I. Introducción. — II. Pactos autonómicos y reformas estatutarias. — III. Más competencias, mejor autogobierno... y más identidad. — IV. La tercera oleada de reformas estatutarias, o «liebres y tortugas» en la carrera del siglo (XXI). — V. Sobre la exploración de otras bases de un proyecto descentralizador razonado y razonable. — VI. La complejidad del Estado autonómico y el riesgo de la fragmentación. — Nota bibliográfica.

## PALABRAS CLAVE/KEYWORDS

Estado autonómico, Estatutos de Autonomía, Comunidades Autónomas, reforma, acuerdos autonómicos, autogobierno, descentralización.

## RESUMEN/ABSTRACT

Tras analizar las actuales claves del Estado autonómico se extraen de ellas algunas enseñanzas de utilidad para comprender los actuales procesos de reformar estatutarias. Las circunstancias nos sitúan en un escenario de imposible reforma constitucional, un significativo grado de madurez y complejidad del sistema y un grado de autonomía política relativa de la mayor parte de las CCAA. Esto hace imposible reproducir unos nuevos Pactos Autonómicos. Sin embargo, sólo donde las fuerzas políticas mayoritarias han llegado a un acuerdo, ha podido llevarse a cabo con éxito modificaciones estatutarias...

Once analyzed the current keys of the «Estado de las autonomías», some useful lessons to understand the current processes of reform arise. The circumstances place us in a framework of impossible constitutional reform, a significant maturity degree and complexity of the system and an autonomy policy degree concerning the most of the CCAA. In consequence, it is impossible to repeat some new «Pactos Autonómicos». However, only where the political majority forces have reached an agreement, it has been possible to carry out some successfully statutory modifications...

## I. Introducción

El Estado de las Autonomías no es un estado, por el momento. Quiero decir, salvando el juego de palabras, que hasta ahora primordialmente ha sido un proceso (quizá un anglosajón hablaría de un *work in progress*), una reforma permanente de la estructura descentralizada del Estado. Escribir, por tanto, sobre las reformas estatutarias supone mostrar las mutaciones que se han producido en nuestro modelo de Estado políticamente descentralizado. De ahí que en estas páginas se haya elegido consciente y necesariamente una perspectiva dinámica y, por así decirlo, histórica; incluso, suficientemente aligerada del habitual maquillaje académico.

Transcurridos más de veinticinco años de desarrollo jurídico-constitucional y político del Estado de las Autonomías, hemos venido contemplando cómo las reformas estatutarias suelen presentarse por oleadas, referido este movimiento de resonancias marítimas a todas aquellas Comunidades Autónomas que se constituyeron en su momento por la vía, ordinaria o lenta, del art. 143 y concordantes de la CE. Habrá quien atribuya al efecto mimético, la emulación o la inercia semejante fenómeno, y pueda que tenga buena parte de razón, pero quizá más sencillamente lo que sucede es que las «necesidades» de autogobierno de estas Comunidades no sean tan distintas como repetidamente la acentuación de las diferencias quiere hacernos creer.

Sin embargo, el desarrollo de la última oleada de reformas estatutarias está planteando seriamente el problema de la remodelación del Estado autonómico, y creando una preocupación de fondo sobre cuál será el resultado final de esta reconstrucción del modelo constitucional; o eso al menos parece desprenderse de lo que se dice y se escribe en este terreno. Porque cabe la posibilidad de que la forma de Estado que encontremos, cuando finalicen todos los procesos autonómicos de reforma actualmente en marcha, incluso aunque sigamos denominándola como Estado de las Autonomías, sea sustancialmente distinta de la que se ha venido configurando desde la CE de 1978. Cuando se mezclan elementos de muy diversa naturaleza y sin un plan preestablecido, el precipitado final ha de resultar necesariamente incierto.

Quizá así lo quiso la CE de 1978, cuando dejó relativamente abierta la construcción del Estado autonómico. Y precisamente por ello, en el desarrollo de esa aventurada construcción deberíamos hallar las claves para entender el presente y para descubrir si los límites que, pese a todo, impone el texto constitucional han sido convenientemente respetados. Claro que todo no es un problema de límites, es decir jurídico, sino también, y yo diría que

primordialmente, de la existencia de un proyecto político sobre cómo queremos a estas alturas que sea el Estado español descentralizado, y una «hoja de ruta» para alcanzarlo. Deberíamos ser capaces de prever con claridad el grado de fragmentación que puede soportar el Estado, o que estamos dispuestos a que soporte, para que pueda continuar cumpliendo los fines que la Constitución le atribuye. Pero más adelante regresaremos sobre esta preocupación. Vayamos ahora al principio, y por partes (como dijo Jack el Destripador).

## II. Pactos autonómicos y reformas estatutarias

Puede resultar útil empezar por distinguir dos formas de abordar las reformas estatutarias. Por un lado, desde una visión «totalizadora», la reforma del Estatuto estaría engarzada necesariamente en un conjunto de reformas coordinadas cuya finalidad sería producir una alteración de la organización territorial del Estado, y se explicaría desde un diseño previo de la actividad reformadora en función de las exigencias planteadas por cada una de las piezas del Estado y de sus consecuencias globales. Desde este ángulo, la reforma exigiría, como condiciones básicas, coordinación y visión de conjunto, para impedir la dislocación de la estructura estatal y conseguir finalmente un encaje harmónico de todos los componentes. Dicho de otra forma, desde esta perspectiva el planteamiento de una reforma estatutaria no sería una actividad aislada ni desprendida de otras reformas, porque la necesidad sería compartida y fruto de un consenso básico. Por otro lado, desde una visión «particularista», la reforma estatutaria cumpliría el objetivo, primordial o exclusivo, de aumentar el autogobierno, acogiendo el aumento competencial o la mejora del poder autonómico de manera independiente respecto de las pretensiones de otras Comunidades Autónomas en este mismo sentido. La necesidad de la reforma se impondría por sí misma, como forma separada y negociada bilateralmente entre el Estado central y cada Comunidad, de ampliar el autogobierno contenido en el Estatuto de Autonomía.

Pues bien, hubo un tiempo en que las reformas estatutarias se plantearon desde una perspectiva «totalizadora» y vinieron precedidas de acuerdos globales en los que participaron las fuerzas políticas más relevantes y las propias instancias gubernamentales, que impulsaron coordinadamente los procesos descentralizadores, intentando conducir ordenadamente el conocido principio dispositivo que la CE había instituido como principal motor de los procesos autonómicos. Se continuaba así la estela dejada por los Pactos Autonómicos de julio de 1981, centro de fáciles críticas por las limitaciones que impusieron –al fin y al cabo se trataba de eso precisamente, de limitar razo-

nablemente el principio dispositivo– pero cuya virtualidad, transcurridos los años, parece indudable.

Pasados los cinco años que, como plazo de espera para la reforma de sus Estatutos, impuso el art. 148.2 CE a las Comunidades de autonomía lenta, las pretensiones reformistas para la ampliación competencial aparecieron por doquier.<sup>1</sup> La primera oleada de reformas estatutarias surgió inicialmente de forma dispersa en algunas Comunidades, y condujo posteriormente, a comienzos de los años 90, hacia un nuevo consenso global que cristalizaría, por segunda vez, en unos pactos autonómicos. La debilidad inicial de los intentos reformadores llevó al convencimiento de que en ese momento todo parecía depender de las posibilidades de un acuerdo estatal entre las fuerzas políticas mayoritarias con presencia en todo el territorio del Estado. Se fraguaron así los nuevos Acuerdos Autonómicos que, quizá sin ser tan decisivos como los Pactos de julio de 1981, por el decisivo momento histórico estatuyente en que éstos se realizaron, hoy han de ser suficientemente valorados por la importancia que tuvieron para el desarrollo autonómico español cuando fueron firmados por el Gobierno socialista, el PP y el PSOE el 28 de febrero de 1992. El consenso, que dio sus frutos en un momento crucial para el dificultoso inicio de la construcción del Estado autonómico, prestaba ahora sus virtualidades para reordenar homogéneamente la descentralización política del Estado.

Como es sabido, estos Acuerdos pretendían básicamente ser una vía general para encauzar la ampliación de competencias de las Comunidades que se habían formado por el procedimiento del art. 143 CE, una vez cumplido con creces el plazo de espera marcado por el art. 148.2 CE. Más en concreto, los Acuerdos tenían como objetivos (i) «ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución, de manera que se afiance un funcionamiento integrado y estable del estado autonómico en su conjunto», (ii) «dar satisfacción a las aspiraciones de asunción de nuevas competencias, expresadas por las Comunidades Autónomas del artículo 143, racionalizando la distribución de competencias desde el respeto a la identidad y peculiaridad de cada Comunidad y cumpliendo, al mismo tiempo, con el principio de no discriminación entre

---

1 Conviene dejar constancia de que, previamente a esta primera oleada de reformas, algunas Comunidades (Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid y Murcia) ya habían reformado uniformemente sus Estatutos en 1991 a los únicos efectos de hacer coincidir las elecciones autonómicas en todas las Comunidades del 143 CE y con las elecciones locales, el cuarto domingo de mayo.

los diversos territorios», y (iii) «perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico, dotándole de procedimientos, mecanismos e instrumentos que hagan posible una creciente eficiencia de las distintas Administraciones Públicas en el servicio a los ciudadanos e impulsando el comportamiento político entre los diversos poderes territoriales, mediante el cual se logre un reforzamiento de la cohesión interna y un desarrollo del principio de cooperación». Y para llevar a cabo dicha ampliación de competencias, los Acuerdos Autonómicos preveían un procedimiento desdoblado en dos fases. La primera, la aprobación por las Cortes Generales de una Ley Orgánica de delegación o transferencia, de acuerdo con el art. 150.2 CE, que incluiría las materias que eran objeto de la ampliación competencial. Luego, en una segunda fase, dicha ampliación competencial se incorporaría a los Estatutos de Autonomía, mediante su correspondiente reforma. Se trataba de una solución integradora que soslayaba algunos de los problemas que planteaba la aplicación del art. 150.2 CE, al incluir la reforma de los Estatutos, y, por tanto, la asunción de estas competencias por la Comunidad Autónoma en su norma institucional básica.

Así las cosas, a finales de 1992, y en cumplimiento de lo establecido por los Acuerdos Autonómicos, se aprobó en las Cortes Generales la Ley Orgánica 9/92, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, cuyo objeto, señalaba su art. 1, era «transferir, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución, competencias de titularidad estatal a diversas Comunidades Autónomas». No es difícil resaltar la importancia de esta ley para las Comunidades a las que afectaba, pues, por un lado, aumentaba de una forma notable sus competencias, abriendo un nuevo proceso de traspaso de servicios, personal y recursos financieros; y por otro, en cumplimiento del procedimiento establecido en los Acuerdos Autonómicos, se abría la posibilidad de pasar a la necesaria fase posterior en la que los Estatutos, mediante su reforma, asumirían el contenido competencial transferido por la Ley.

De forma coordinada, gracias al pacto entre los dos grandes partidos mayoritarios, PSOE y PP, durante 1994 las Comunidades del 143 CE (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia) llevaron a cabo la reforma de sus respectivos Estatutos, en cumplimiento del procedimiento establecido en los Acuerdos Autonómicos de febrero de 1992, e incorporando ahora al texto estatutario las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas por la Ley Orgánica 9/92, de 23 de diciembre (la Comunidad Valenciana y Canarias,

que habían accedido años antes a los beneficios del art. 150.2 CE. mediante la LOTRAVA y la LOTRACA, también reformaron sus Estatutos en este mismo sentido en 1994 y 1996 respectivamente).

En principio, esta reforma cumplía las aspiraciones políticas de los partidos mayoritarios de ámbito estatal, que además lograban imponerla homogéneamente en todas las Comunidades del 143 CE; pero otras fuerzas políticas, especialmente las de índole regionalista/nacionalista, la consideraron insuficiente para sus pretensiones de obtener lo que llamaban una «autonomía plena», concepto indeterminado y nunca bien concretado, pero que suponía exigir siempre algo más de lo que se obtenía y, desde luego, nunca menos que lo que ya otras Comunidades en su momento habían alcanzado.

Por otra parte, conviene recordar que los Pactos autonómicos de 1981 habían conseguido racionalizar la aplicación del principio dispositivo, pero también introdujeron en todos los Estatutos del 143 CE una serie de limitaciones en el ámbito institucional que ahora, tras la experiencia de más de una década de funcionamiento de las instituciones autonómicas, parecía razonable superar.

Pues bien, la conjunción de estas nuevas pretensiones condujo hacia la segunda oleada de reformas estatutarias.

### **III. Más competencias, mejor autogobierno... y más identidad**

Es cierto que en esta segunda fase de reformas no hubo pactos previos que las ordenaran, pero aprovechando el reflujó del consenso político que orientó las anteriores reformas, se produjeron a mitad de los años 90 nuevas iniciativas que finalizaron con la reforma de los Estatutos de las Comunidades del 143 CE. Esto es, por decirlo de entrada y con pocas palabras, lo que sucedió. Pero conviene explicar algunas cuestiones.

En términos generales, con la culminación de este nuevo proceso reformador, las Comunidades del 143 lograron al fin un notable desarrollo de sus posibilidades competenciales (se asumió, por ejemplo, la sanidad), a la vez que reformaban sus instituciones acomodándolas a la ya larga experiencia de más de una década en el ejercicio de la autonomía. La entrada en vigor de los nuevos Estatutos autonómicos significó, en suma, un aumento notable del poder autonómico y, a la vez, una mejora sustancial de la calidad del autogobierno desde el punto de vista institucional, al eliminarse las limitaciones que impusieron los Pactos Autonómicos de julio de 1981 (limitación de los

períodos de sesiones de la Asamblea Legislativa y del número de Consejerías del Gobierno autonómico, gratuidad del cargo de diputado, imposibilidad de disolución presidencial de la Asamblea, etc.).

De esta manera, la segunda oleada de reformas estatutarias alcanzó el logro de una práctica equiparación formal y material del ámbito autonómico de las Comunidades del 143 con respecto del que ya disfrutaban las de autonomía inicial amplia, salvando las innegables diferencias en la financiación con las Comunidades de régimen fiscal especial (País Vasco y Navarra), algunas diferencias institucionales (duración del mandato parlamentario tras elecciones por disolución anticipada), los llamados «hechos diferenciales» y algunos ámbitos competenciales de menor entidad (policía propia o la ejecución en el ámbito penitenciario).

Mientras tanto, fue precisamente esta realidad igualitaria entre las Comunidades autónomas la que provocó en los años 90 la aparición de tendencias asimétricas, teorizadas convenientemente, y el desarrollo de una nueva línea diversificadora basada en los llamados «hechos diferenciales».

Como es sabido, la expresión «hecho diferencial» no aparece en ningún momento del texto constitucional, aunque de éste, como ahora creemos saber, pueda inferirse su existencia. Es más, desde la perspectiva procesal que nos permite entender la construcción del Estado autonómico, la mayor parte de sus fases transcurrió sin necesidad de acudir a esta noción de «hecho diferencial», quizá porque entre las cuestiones que la Constitución dejó abiertas no estaba la necesidad de que cada futura Comunidad se asentara sobre unas inequívocas, singulares y distintivas señas de identidad. Todo cambió, sin embargo, a partir de los primeros años 90, y tengo para mí que el desencadenante de esta nueva fase en la que cobran protagonismo los «hechos diferenciales» –replanteándose la dialéctica simetría/asimetría en el Estado autonómico– no es otro que la irrupción de la nueva dinámica igualitaria, cuyo resultado fue una suerte de acercamiento, sin llegar a la igualación, de los niveles competenciales de las Comunidades formadas a partir del art. 143 con las del art. 151 CE; lo suficiente como para conducir la función de los hechos diferenciales como auténtico criterio de distinción entre las Comunidades que debía, consecuentemente, reflejarse en la estructura y funcionamiento del Estado autonómico.

Y es a partir de ese momento, por oposición a la tendencia igualatoria, cuando se instaló una «voluntad política diferenciadora», desarrollada fundamentalmente desde las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País

Vasco, que consiguió además situar esta problemática como uno de los centros de atención de la literatura científica jurídico-política: no es, en absoluto, casual que las iniciativas académicas y las investigaciones, en definitiva el bloque fundamental de los estudios publicados disponible sobre esta materia, se hayan producido a partir de 1993.

Desde esta óptica, precisamente resurgen con fuerza en este momento las cuestiones identitarias. Y es lógico, porque ahora la desigualdad se trata de fundamentarla en la identidad de los sujetos colectivos que aspiran a un trato diferenciado dentro del Estado. Los defensores de la composición asimétrica del Estado autonómico proponen la necesidad de ir más allá de los «hechos diferenciales», porque estos son limitados y, además, están en la Constitución: la lengua y la cultura propias de algunas Comunidades (arts. 3, 143.1, 148.1.17° CE), los derechos civiles, forales o especiales propios de algunas Comunidades (149.1.8°), las peculiaridades económico-fiscales de Euzkadi, Navarra y Canarias, o las especialidades de la organización territorial derivadas de circunstancias específicas de las Comunidades insulares, forales, uniprovinciales, etc. Por la vía de los «hechos diferenciales», la asimetría encontrará siempre al final los límites que impone la propia Constitución. Pero por la vía de la «identidad» se abre todo un mundo de posibilidades, reales o imaginadas, la apertura de variados e inacabables procesos internos autodefinitorios que tienen lugar en el seno de cada Comunidad y que debieron descansar sobre dos elementos: por un lado, la reconstrucción de un pasado histórico que venga a legitimar la pretensión diferenciadora y fundamentalmente los rasgos básicos que objetivan la diferencia; por otro, la indispensable voluntad de hacerlo, es decir, el factor subjetivo necesario y propio de la creación de identidades colectivas. La cuestión es que si la voluntad diferenciadora parece difícilmente objetable –allá cada cual con lo que quiera ser, aunque realmente cada uno es más o menos diferente sin necesidad de que expresamente tal singularidad se materialice por escrito o lo atestigüe una norma jurídica–, el apoyo continuo y preferentemente en lo histórico para justificar necesidades o aspiraciones presentes conduce a estas Comunidades a buscar las particularidades de su identidad por terrenos del pasado tan problemáticos como, por lo menos, inciertos. Porque transitar de los «hechos diferenciales» a las «señas de identidad» lleva inevitablemente al uso reiterado de argumentos históricos que son finalmente los que se encargan de soportar la carga de la prueba a la hora de definir cada Comunidad Autónoma, es decir, los que actúan como fuente legitimadora de requerimientos que, a la postre, tienen naturaleza política. Lo cual puede llegar a solventar, de manera más o menos satisfactoria, el problema –llamémosle así– de la identidad colectiva en una Comunidad; pero plantea serias dudas de que ésta sea

la vía más adecuada para encajar cada pieza en el conjunto de ese Estado complejo o compuesto que llamamos Estado autonómico.

Desde los años 90 se acentúa esta perspectiva en el desarrollo del Estado de las autonomías, utilizando la historia para configurar identidades colectivas, o para justificar diferencias entre ellas y solicitar un trato discriminado, o para amparar derechos y niveles de poder provechosos para quienes la reivindican desde esa diferencia. Y claro, la ventaja que tiene la historia es que, bien utilizada, permite justificar aspiraciones singulares y actuales; y si surge alguna dificultad no importa, porque la historia se construye a gusto de la identidad requerida y de acuerdo con las necesidades presentes; olvidando, eso sí, que nuestra Constitución actual y lo que de ella se deriva se fundamenta en la legitimidad democrática, que esa, y no otra, es su legitimidad, porque ni la historia ni la tradición son fuentes de legitimidad política en el constitucionalismo democrático. La voluntad política de los ciudadanos, actualizada y expresada como electorado, nunca podrá ser suplantada por la voluntad histórica de generaciones pretéritas ya desaparecidas.

Por ello es posible entender que, especialmente desde entonces, se hable –en el lenguaje cotidiano, en el político e, incluso, en el parlamentario– de Comunidades o nacionalidades «históricas», como si el resto de las actualmente existentes fueran regiones (o nacionalidades) que carecieran de ese atributo; algo, a mi modo de ver, difícil de sostener, salvo que se asuma el desatino de entender la política como mitología y no como racionalidad. En realidad, tengo la sospecha de que cuando se aplica el término de «históricas» sólo a determinadas Comunidades no se está pretendiendo negar la historicidad del resto, sino algo más grave y preocupante: que hay «historias» e «historias», que en unos casos la historia propia legitima la singularidad y el nivel de poder autonómico, y en otros no; o lo que es lo mismo, que la historicidad actúa en algunas Comunidades como principio legitimador para la obtención del máximo nivel competencial o de autogobierno, mientras que en otras esa historicidad es el simple reconocimiento de un tiempo pasado sin trascendencia política alguna; aunque tengo para mí que nada de lo que pueda aducirse como fundamento de estas pretendidas diferenciaciones historicistas deriva de precepto constitucional alguno.

En cualquier caso, fueran «nacionalidades históricas o regiones sin historia», las Comunidades de «vía lenta», encabezadas por Aragón (1996) y Canarias (1996), y seguidas por Castilla-La Mancha (1997), Cantabria (1998), Madrid (1998), Murcia (1998) Asturias (1999), Baleares (1999), Castilla-León (1999), Extremadura (1999) y La Rioja (1999), reformaron durante esos años,

por segunda vez y en profundidad, sus Estatutos. La segunda oleada de reformas estatutarias, en cumplimiento del ya conocido como «derecho al café» –un «derecho» derivado del célebre «café para todos» que hizo furor entre las Comunidades «menos privilegiadas por la historia» en los inicios de los procesos autonómicos, aunque entonces apareciera en su variante «descafeinada» de 1981– completó una relativa, pero cierta, homogeneización competencial e institucional de los componentes del Estado autonómico, acercando éste a los modelos federales conocidos.

Aunque por poco tiempo. La carrera entre las liebres y las tortugas (J. Pradera *dixit*) estaba lejos de haber concluido.

#### **IV. La tercera oleada de reformas estatutarias, o «liebres y tortugas» en la carrera del siglo (XXI)**

La primera década del nuevo siglo viene contemplando, a veces con algo de pasmo y preocupación, un nuevo episodio, aunque bien distinto, de la sin par carrera entre las Comunidades de inicial «vía rápida» (liebres) y las Comunidades del 143 CE (tortugas). Nos encontramos, quiero decir, en plena tercera oleada de reformas estatutarias. Así es que conviene explicar los acontecimientos en que se van viendo envueltas las Comunidades autónomas, y cómo se tratan de desenvolver.

De entrada, puede afirmarse que fue esta situación de relativa equiparación autonómica, unida al dato incuestionable de que las Comunidades de autonomía amplia inicial no habían reformado sus Estatutos desde su constitución como tales, la que en los primeros años de este nuevo siglo ha creado de nuevo una dinámica de cambio, impulsada ahora justamente por aquellas Comunidades, que habían permanecido estatutariamente estáticas desde sus orígenes. Pero la cuestión ahora no se reduce a demandar más competencias, o a mejorar los mecanismos de autogobierno, sino que incluye, desde el cumplimiento de veinticinco años de desarrollo constitucional y autonómico, una reflexión amplia sobre el período histórico transcurrido y un replanteamiento de las dimensiones y funcionamiento del Estado autonómico en su conjunto. Reconocida la realidad de que el Estado español ha sufrido una espectacular descentralización desde la CE de 1978 (más del 30% del gasto público se gestiona ahora directamente en las CCAA), diríase que las aspiraciones se dirigen al presente hacia un perfeccionamiento del sistema, quizá hacia un encaje más armónico de las piezas que lo integran, especialmente de aquéllas que siguen sintiéndose «incómodas» en el conjunto. Bien

es verdad que los objetivos políticos pueden considerarse como variados –van desde la reivindicación soberanista y rupturista vasca hasta la templada lealtad autonomista andaluza, pasando por la conflictiva y extensa renovación catalana–, y que los impulsores políticos más interesados, salvo el caso andaluz, son las fuerzas nacionalistas que siguen hallando en esta inacabable dinámica su verdadera razón de existir (políticamente hablando). Pero en todo caso, creado el ambiente de reflexión y de cambio, desencadenada la tensión política, y animado todo ello por las corrientes de reforma constitucional que desde hace algún tiempo ocupan la atención de partidos políticos, instituciones (singularmente el Gobierno de la nación) y expertos, parece lógico que apareciera el instinto de emulación –que tan presente ha estado siempre en nuestros diversos procesos autonómicos– y que la participación en el debate sobre el replanteamiento del modelo de Estado se extendiera a otras Comunidades.

En este orden de cosas, quizá habría previamente que plantear la cuestión de si estamos verdaderamente hablando de reformas estatutarias o de una especie de refundación de las Comunidades autónomas. En el caso del País Vasco, el intento de reforma a través del Plan Ibarreche inició los «desencuentros en la tercera fase» precisamente porque, por más que se intentarían guardar las formas, no se trataba en rigor de una reforma, sino de un replanteamiento de las relaciones de esta Comunidad con el Estado que –por mucha voluntad política que se demandara– desbordaba ampliamente el marco constitucional. Y en el caso catalán, el Estatuto ha sido realmente objeto de una sustitución total, donde lo importante no es tanto que formalmente se haya incluido una Disposición derogatoria en la que se dice expresamente que «queda derogada la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña», como el espíritu de ruptura y de refundación que impregna todo el texto estatutario.

El ejemplo del Estatuto catalán ha sido seguido en este punto por las reformas estatutarias de la Comunidad Valenciana, de Andalucía y de Aragón, que han incluido una Disposición derogatoria haciendo tabla rasa de la anterior normativa estatutaria, aunque se perciben en estos casos necesidades distintas a la que anima la derogación catalana. Especialmente por lo que respecta a las reformas valenciana y aragonesa, más bien se trata de una oportuna medida reafirmante del principio de seguridad jurídica, algo menoscabado en la normativa estatutaria de estas Comunidades que había sufrido ya tres reformas parciales y necesitaba la seguridad de un texto único y publicado oficialmente al que acudir con certeza.

En cualquier caso, parece claro que no estamos contemplando en este momento una mera sucesión de reformas como sucedió anteriormente, sino más bien un replanteamiento de la configuración del Estado autonómico, un punto y aparte en su desarrollo, la apertura de una dinámica distinta cuyas consecuencias últimas son difíciles de predecir.

Y una buena parte de las dificultades para vislumbrar hacia donde nos dirigimos procede de una decidida vuelta a las esencias, a la fundamentación de la diferencia desde las «señas de identidad» y las raíces históricas. Si durante mucho tiempo se discurrió tenazmente para encontrar el «ser de España», ahora se trata de cavilar para hallar el «ser de Cataluña», o el de Andalucía, o el de Aragón, etc..., para fundamentar el poder autonómico en cada Comunidad. Y lo que como ejercicio intelectual resultaría irreprochable, como legitimación del autogobierno deviene en etéreas disquisiciones, siempre discutibles e inciertas, sobre el «ser histórico» y su invención actual.

Basta echar una ojeada sobre los preámbulos –bastante rebajados, por cierto, de retórica pretérita a su paso por las Cortes Generales– de los Estatutos reformados hasta ahora para comprobar las dimensiones que está alcanzando esta marea historicista. Cataluña, por ejemplo, «ha ido construyéndose a lo largo del tiempo con las aportaciones y energías de muchas generaciones, de muchas tradiciones y culturas, [...] ha mantenido a lo largo de los siglos una vocación constante de autogobierno, encarnada en instituciones propias como la Generalitat –que fue creada en 1359 en las Cortes de Cervera– y en un ordenamiento jurídico específico [...], el autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución, así como en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de aquélla, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat». Andalucía, como no podía ser menos, «a lo largo de su historia, ha forjado una robusta y sólida identidad que le confiere un carácter singular como pueblo, asentado desde épocas milenarias en un ámbito geográfico diferenciado, espacio de encuentro y de diálogo entre civilizaciones diversas [...], ha compilado un rico acervo cultural por la confluencia de una multiplicidad de pueblos y de civilizaciones, dando sobrado ejemplo de mestizaje humano a través de los siglos». Y naturalmente, para el Estatuto aragonés, «el Reino de Aragón es la referencia de una larga historia del pueblo aragonés que durante siglos dio nombre y contribuyó a la expansión de la Corona de Aragón. Señal de identidad de su historia es el Derecho Foral. Que se fundamenta en derechos originarios y es fiel reflejo de los valores aragoneses de pacto, lealtad y libertad [...]». Y así podríamos continuar las citas, hasta desembocar en la calificación de nacionalidad o nacionalidad histórica de la mayor parte de

las Comunidades, o en la referencia a los «derechos históricos» que se contienen en el Estatuto catalán (una novedad con respecto al anterior texto) o en el aragonés (aunque en este caso no hay nada novedoso, pues desde 1982 ha existido esa remisión estatutaria en su Disposición Adicional 3ª).

Así es como se camina hoy hacia el futuro, desde las sendas del pasado, que se hereda naturalmente a beneficio de inventario, puesto que los «derechos históricos» se «actualizan» (DA 1ª CE) tomando de ellos sólo lo que convenga a las necesidades del presente. El problema sigue siendo determinar, desde la Constitución, qué sean los «derechos históricos», porque quizá estemos ya no ante un concepto jurídico indeterminado, sino más bien ante un concepto jurídico indeterminable, que además soporta la inesquívola contradicción de ser «histórico» y, a la vez, sobrevivir *sub specie aeternitatis* a la propia historia, convirtiéndose finalmente en un derecho intangible y «ahistórico» surgido de los arcanos de la propia Comunidad. Si las reformas estatutarias continúan por estos derroteros, tendremos que acabar dándole la razón a Tomás y Valiente cuando, comentando el peligro de lo grotesco que acecha a toda historia basada en las esencias y el «ser histórico» –y a propósito de la conocida obra de Andrés Sopena *El florido pensil* (1994)–, barruntaba la posibilidad de que en el futuro contempláramos el surgimiento de otros «floridos pensiles» en cada uno de las respectivas Comunidades autónomas, dedicadas a competir, sin reparar en gastos, en la labor de teñir de sepia sus «señas de identidad». Y a más color sepia, más singularidad y más aspiración a la diferencia en esta interminable carrera descentralizadora entre «liebres» y «tortugas», olvidando, como suele decirse, que todo tiempo pasado fue... anterior.

## **V. Sobre la exploración de otras bases para un proyecto descentralizador razonado y razonable**

Y sin embargo, la mejora del autogobierno parecía que podía haberse desarrollado desde otras bases, desde el momento en que surgieron algunas aceptables iniciativas en determinados Parlamentos autonómicos, Me refiero a las Comisiones especiales de estudio para la mejora del autogobierno, creadas parlamentariamente en el País Vasco y Cataluña, y más tarde en Aragón. La de esta última Comunidad puede servirnos como hilo conductor de lo que pretendo explicar en este sentido.

Continuando el ejemplo de los Parlamentos vasco y catalán, en el último año de la V Legislatura, al hilo de las celebraciones de los veinte años del Estatuto de autonomía en la primavera de 2002, el Pleno de las Cortes de Ara-

gón acordó la creación de una *Comisión especial de estudio que tenga por objeto la profundización y el desarrollo del autogobierno aragonés*. El debate parlamentario previo a la decisión de crear esta Comisión fue bastante significativo de las aspiraciones políticas que estaban en juego en ese momento. A la hora de explicar las razones que justificaban la constitución de esta Comisión, los Grupos parlamentarios (con la discrepancia del Grupo Popular) estuvieron de acuerdo en que el momento exigía una reflexión a fondo que fuera más allá de una nueva reforma estatutaria, más allá de una simple mejora del autogobierno desde la Comunidad aragonesa; al contrario, lo que se precisaba era un replanteamiento del funcionamiento del Estado autonómico, señalar sus carencias, encontrar vías para superarlas y hallar el encaje de Aragón, como «nacionalidad histórica», en el conjunto estatal. La Comisión –que debería finalizar sus trabajos en el plazo máximo de seis meses y estuvo constituida por un representante de cada Grupo Parlamentario–, presenció las comparecencias de profesores de Derecho Constitucional, de Derecho Administrativo, de Derecho Financiero y Tributario de diversas universidades españolas, personas responsables de políticas autonómicas de los partidos políticos y, finalmente, personas que han estado en el inmediato pasado político del país y que aportaron su visión sobre las materias objeto de estudio de la Comisión.

A partir de ahí, la Comisión avanzó en la elaboración del Dictamen, pretendiendo construir un análisis ponderado y global sobre la situación del Estado autonómico, examinando su origen, evolución y situación actual para aportar posteriormente una serie de propuestas que, a juicio de la Comisión, podían contribuir a consolidar lo que ya era una realidad en nuestro país. Se constató cómo el bloque constitucional supone la existencia de un marco jurídico que posibilita el ejercicio del autogobierno, presentando un gran dinamismo que permite una progresiva adaptación a las nuevas demandas y necesidades de nuestra sociedad. Es en este marco constitucional donde se han establecido las instituciones de autogobierno y se ha consolidado la autonomía, pero hoy, según la Comisión, hay que dar respuesta a las nuevas circunstancias socioeconómicas, políticas, tecnológicas y culturales del último cuarto del siglo pasado que han modificado el contexto en el que las Comunidades autónomas han de ejercer su capacidad política. «Por ello –señalaría luego el Dictamen–, [...] la Comisión apuesta firmemente por la colaboración, la cooperación y la lealtad constitucional mutuas entre los diferentes poderes, puesto que esto facilitará la elaboración de políticas avanzadas que habrán de dar a nuestra sociedad más cohesión, más justicia y más bienestar». De lo que se trataba era de avanzar una serie de planteamientos, propuestas o recomendaciones que la Comisión estimaba que podían «contri-

buir a corregir algunas de las carencias actuales del proceso autonómico y posibilitar dar satisfacción a la aspiración de una mayor capacidad de autogobierno de nuestra Comunidad Autónoma, utilizando las medidas disponibles para ello».

En este orden de cosas, y partiendo de que «el sistema constitucional en el aspecto autonómico sigue abierto a día de hoy, puesto que determinados aspectos del mismo no han encontrado todavía la respuesta idónea y siguen planteando dificultades para la concepción total del Estado autonómico», la Comisión realizó un análisis crítico del desarrollo autonómico a través de los ámbitos del binomio legislación básica/legislación de desarrollo, del principio de supletoriedad, de los títulos de competencias transversales, y de los mecanismos de cooperación, y realizó una serie de propuestas que intentaré resumir: en cuanto a la legislación básica, el concepto de bases debería limitarse a unos principios o reglas de carácter muy general a partir de los cuales correspondería a la Comunidad Autónoma adoptar su propia política legislativa; en relación a los títulos transversales, el principio de competencia estatal se podría atenuar mediante el establecimiento de mecanismos participativos en el proceso de decisión, sobre todo si éste ha de tener un impacto espacial en los sectores económicos propias de cada Comunidad; por lo que respecta a la ampliación competencial, la culminación del desarrollo constitucional nunca puede identificarse con el agotamiento del sistema, sino con su puesta a punto para alcanzar todas las potencialidades que se esperan de él, por lo que la Comisión estima que la profundización del autogobierno debería implicar la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de todas las competencias posibles según la CE; en cuanto a los aspectos institucionales, hay que acentuar el protagonismo del Parlamento autonómico, que resulta ser la institución autonómica con mayor legitimidad porque es elegido por los ciudadanos y reúne a los representantes de todas las orientaciones políticas, siendo necesario que consolide su perfil y ostente el protagonismo que en todo sistema parlamentario debe tener, utilizando para ello todos los recursos a su alcance; también es fundamental la mejora de los mecanismos de cooperación, y la Comisión consideró que es preciso examinar los instrumentos principales para avanzar en la articulación del Estado autonómico: Conferencias Sectoriales, Comisiones bilaterales de cooperación, Conferencia de Presidentes y Senado; además, en cuanto a la participación en la Unión Europea, se instó al Gobierno central para que promueva una reflexión en torno a los mecanismos internos de cooperación que lleven a un esquema de mayor participación efectiva de las Comunidades Autónomas en los asuntos relativos a la Unión Europea; finalmente, en referencia exclusiva a las deficiencias de la normativa estatutaria aragonesa, dentro del proceso de iguala-

ción institucional entre Comunidades Autónomas que se ha ido dando en el proceso autonómico, la Comisión consideró conveniente que la disolución anticipada de las Cortes de Aragón diera lugar a la apertura de una nueva legislatura, así como estimó necesaria la inclusión de la referencia explícita a la casación foral aragonesa como competencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Concluidas las propuestas que anteceden, la Comisión manifestó que, en términos generales, las vías que harían posible la mejora del autogobierno vendrían dadas por la utilización del marco constitucional y estatutario, resaltando la posibilidad de ampliación estatutaria de competencias mediante la utilización del artículo 150.1 y 150.2 del texto constitucional, la reforma del Estatuto de Autonomía y la reforma de la Constitución española de 1978, debiéndose utilizar el o los que parezcan adecuados en el momento oportuno para alcanzar los objetivos señalados.

Creo que ha merecido la pena sintetizar las principales conclusiones a las que llegó la Comisión especial de estudio sobre la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés, puesto que son muy ilustrativas de la significación que en aquellos momentos podían alcanzar las reformas estatutarias en ciernes. Aceptando como acertado el diagnóstico sobre las deficiencias en el funcionamiento del Estado autonómico, tras la experiencia de los 25 años pasados, y aceptando la necesidad de una reconsideración de algunos aspectos que indudablemente conduciría a la mejora del autogobierno, podemos observar cómo, de todas las propuestas del Dictamen de la Comisión, realmente sólo algunas necesitaban verdaderamente de una reforma estatutaria: en concreto, las que pudieran afectar a competencias, la facultad de disolución del Presidente y la recuperación del recurso de casación foral. El resto de las propuestas escapaba de una mera operación reformista y exigía, bien una reforma constitucional, bien un cambio de comportamientos políticos y legislativos, bien un gran pacto a nivel estatal de las principales fuerzas políticas, o bien algo de todo ello a la vez, tal y como sugiere acertadamente la conclusión final de la Comisión.

En definitiva, mirando hacia atrás *sine ira et studio*, una Comisión de estudio parlamentaria dedujo la necesidad de un gran acuerdo en el que se vieran implicadas las principales fuerzas políticas, y las instituciones públicas centrales y autonómicas, para replantear el modelo autonómico y conseguir la mejora del autogobierno de las Comunidades autónomas. Diríase que había llegado el momento, en suma, de eliminar de una vez por todas la idea de «competición» que tantas veces ha estado presente en los procesos auto-

nómicos de reforma estatutaria, y acometer sin prisas la remodelación autonómica de nuestro Estado. La carrera entre «liebres» y «tortugas» parecía haber hallado una conclusión razonable y la posibilidad de vislumbrar su previsible final. Y sin embargo...

## **VI. La complejidad del Estado autonómico y el riesgo de la fragmentación**

Las posibilidades de seguir por el camino trazado, a partir de la reflexión que antecede, fueron pronto debilitándose por la aparición de nuevas pretensiones periféricas. De entrada, la idea bastante extendida de que las propuestas reformadoras de los Parlamentos autonómicos debían ser aceptadas sin recortes en «Madrid» –rancia expresión para referirse al lugar en que se ubican las instituciones centrales del Estado que, a estas alturas, se encuentra totalmente desfasada, por una buena y sencilla razón: ese «Madrid» en el que se concentraba todo el poder estatal ya no existe–, como si la voluntad de la Comunidad Autónoma fuera «santa palabra» ante la que debiera plegarse cualquier posibilidad de enmienda. Dicho de otra forma, a la autonomía por la autarquía, o cómo olvidar que existen los intereses generales y unos órganos constitucionales encargados de defenderlos frente a los interesados particularismos.

Quizá quienes han defendido esta «ocurrencia» no fueran plenamente conscientes de estar eliminando de repente nada más y nada menos que la voluntad de las Cortes Generales, cuya intervención en la reforma estatutaria no sólo es constitucionalmente imprescindible –la propia rigidez de los procedimientos de reforma son la mejor garantía del principio autonómico– sino también políticamente necesaria. Me parece una pretensión vana e inconveniente. En primer lugar, porque las Cortes Generales tienen una capacidad de enmienda incuestionable, ante la que cada Comunidad no puede oponer ninguna pretensión efectiva, salvo la mera protesta política. Y en segundo lugar, porque me parece, no solo inevitable, sino también necesario, que las Cortes aporten su propia voluntad en el proceso de reforma, como representación única de la soberanía popular y perfeccionamiento lógico de todo un proceso autonómico en el que han de confluir necesariamente dos voluntades, la del órgano legislativo central del Estado y la de la Comunidad; renunciar a ello supondría para las Cortes Generales traicionar su propia naturaleza y la atribución constitucional de representar al sujeto de la soberanía, el pueblo español en su conjunto. Casi parece increíble que a estas alturas haya que estar recordando principios tan básicos de nuestro sistema constitucional, pero me temo que es así. Menos mal que en la práctica esto es lo

que ha sucedido con todas las propuestas de reforma, que han sido enmendadas –y, sin duda, perfeccionadas– durante su tramitación en el Congreso y el Senado.

En realidad, esta manifestación del particularismo autonómico, no es sino derivación de un problema de superior envergadura, el bilateralismo, que está actuando como hilo conductor en la mayoría de las actuales reformas estatutarias, y cuyo origen se encuentra indudablemente en la reforma del Estatuto catalán. Las anteriores oleadas de cambios estatutarios, como hemos venido procurando explicar, al tener su origen en pactos expresos o implícitos más o menos extendidos, mantuvieron generalizadamente un criterio de multilateralidad que permitía augurar un desarrollo armónico de los diferentes procesos autonómicos. Hoy, sin embargo, asistimos al predominio de la bilateralidad como forma habitual de entender y configurar las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado, y relegando la multilateralidad a una circunstancia residual y no vinculante salvo consentimiento de la propia Comunidad. Algo que posiblemente propiciará la fragmentación y, lo que es peor, la competición y el enfrentamiento entre las propias Comunidades, como lo muestra ostensiblemente la aparición del «problema del agua» en los nuevos Estatutos reformados. El Ebro, el Guadalquivir, el Tajo o el Duero, como oscuros objetos del deseo para cada una de las Comunidades que creen tener derechos preferenciales o competencias exclusivas sobre el agua que por ellas discurre, y cuya regulación estatutaria ya ha dado lugar a más de un recurso de inconstitucionalidad. Un particularismo fluvial que en algún momento necesitará una decisión del Gobierno central, o un acuerdo multilateral, que ponga orden y detenga el encadenamiento de desatinos que venimos presenciando estos últimos años; y mientras esto no suceda, por la senda de la bilateralidad, cada Comunidad defenderá sus intereses sin reparar en que el agua, como bien cada vez más escaso y generador de derechos para todos los ciudadanos españoles, es un problema que afecta al interés general y necesita soluciones globales, más allá de la sed que cada territorio sienta también como exclusiva.

Si las reformas estatutarias caminan por estos preocupantes senderos, que no son precisamente de gloria, quizá fuera pertinente plantearnos dos interrogantes: la primera de ellas, por qué no se ha acometido antes una reforma de la Constitución que hubiera determinado el marco preciso en el que podrían haberse desarrollado las posteriores reformas estatutarias; y la segunda, por qué no ha sido posible en este momento un nuevo pacto autonómico global, expreso o no, como punto de partida para la nueva transformación del Estado de las autonomías.

1) En cuanto a la primera cuestión, aunque muchas voces hayan expresado la sensata opinión de que, a estas alturas, antes de acometer una generalizada reforma de las normas estatutarias como la que se está llevando a cabo, hubiera sido preferible emprender una reforma de la Constitución que acomodara las normas constitucionales a la realidad del Estado autonómico 25 años después del inicio de su construcción, parece evidente que ya solo cabe lamentarse de que no haya podido ser así.

Y creo que la clave de por qué no ha sido posible se puede hallar atendiendo al Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de reforma constitucional planteada por el Gobierno de la Nación, que en sus páginas introductorias señalaba con sensatez cómo el acierto en los procesos de revisión constitucional depende de la conjunción de varios factores, a saber: «a) que los cambios a introducir respondan a demandas consistentes y que busquen resolver problemas o insuficiencias ampliamente reconocidas; b) que sean limitados y prudentes para no alterar el equilibrio en el que se sustenta el texto constitucional; c) que las alternativas propuestas hayan sido suficientemente maduras y sean consecuencia de un diálogo sostenido y sereno entre las fuerzas políticas y con la sociedad; d) que se genere en torno a las modificaciones un consenso asimilable al que concitó el texto que se quiere reformar; y, en fin, como no puede ser de otro modo, es condición imprescindible que las reformas se lleven a cabo respetando escrupulosamente los mecanismos establecidos en la Constitución, pues el respeto a las reglas y a los procedimientos prefigurados forma parte de la esencia misma de la democracia.»<sup>2</sup>

Apliquemos ahora estos criterios sobre la realidad española y llegaremos con facilidad a las siguientes conclusiones: se cumplen seguramente los dos primeros, puesto que hay una cierta demanda que sin duda busca remediar algunas insuficiencias constitucionales, y, hasta donde conozco, los cambios que se proponen son limitados y prudentes, sin pretender poner cabeza abajo el texto constitucional; pero no sucede lo mismo con los otros factores, pues, independientemente de que las alternativas hayan sido o no suficientemente maduras, es evidente que no han sido fruto de un diálogo sostenido y sereno entre las fuerzas políticas y entre éstas y la sociedad, ni tampoco se ha generado un consenso suficiente, ni lejanamente parecido al consenso constitucional, en torno a las propuestas de reforma conocidas.

---

2 *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Francisco Rubio Llorente y José Álvarez Junco (coords.), Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

Pero claro, dicho esto realmente no hemos respondido a la interrogante planteada, más bien la hemos sustituido por otra que la continúa, a saber, por qué no podemos contar con que se cumplan estos dos factores necesarios para que llegue a buen fin una reforma constitucional de este tipo. Y la respuesta enlaza directamente con la segunda interrogante que más arriba planteaba.

2) La cuestión es cómo después de acudir en dos ocasiones al pacto estatal entre los grandes partidos –realmente el único acuerdo que haría posible la reforma constitucional o una reforma ordenada de los Estatutos (o ambas cosas sucesivamente)–, nos encontramos hoy con la imposibilidad manifiesta, y no solo por razones políticamente coyunturales hartamente conocidas (la ausencia total de consonancia entre las dos grandes fuerzas políticas estatales), de hallar un punto de encuentro. Y la respuesta posiblemente sea que reeditar ahora un pacto autonómico por la reforma implica un grado de complejidad que antes no existía, y que deriva básicamente de algunas motivaciones concatenadas.

La primera de ellas es el nivel de desarrollo que han alcanzado ya las Comunidades Autónomas. La gran diferencia con tiempos anteriores es que hoy nos encontramos en todos los casos con Comunidades plenamente fortalecidas por unos medios materiales y humanos de los que antes carecían, con una vida institucional bastante sólida, con un amplio rodaje y una ya considerable experiencia histórica. Cuando se alcanzaron los anteriores Pactos autonómicos, las Comunidades de «vía lenta» estaban en fase todavía de construcción, les faltaban competencias importantes y algunos elementos institucionales de relevancia. En suma, su peso y relevancia estaban lejos de lo que hoy significan.

La segunda, consecuentemente, es la relativa autonomía política de estas Comunidades con respecto a los grandes partidos y su capacidad de decisión a partir de intereses políticos propios. Expresado de otro modo, podría decirse que las Comunidades Autónomas son ya –como diría Fernando Lasalle– «factores de poder». De ahí las dificultades que implicaría un pacto global, una vez alcanzado este grado de complejidad. Y de ahí también que un pacto autonómico de esa naturaleza implicaría incluir en el acuerdo no sólo a los grandes partidos nacionales sino también a las propias Comunidades y a ciertos partidos relevantes en el ámbito exclusivo de algunas de ellas.

Resulta significativo y notorio que las reformas estatutarias que se han tramitado, o se encuentran actualmente en ese trance, provengan mayorita-

riamente de acuerdos entre los dos grandes partidos estatales, pero que han sido alcanzados en el seno de cada Comunidad. Y las experiencias se van acumulando: primero fue Valencia, pero también ha sucedido en Aragón y, lo que es más importante, sucedió en Andalucía, consiguiéndose un pacto sobre la reforma estatutaria entre los dos partidos mayoritarios (PSOE y PP), pacto al que se llegó seguramente sin la intervención directa y necesaria de las cúpulas dirigentes de los partidos en el ámbito estatal, básicamente por intereses políticos propios de cada partido político en el ámbito de la respectiva Comunidad. Y es que tengo para mí que estamos asistiendo al momento en que están surgiendo a la luz con fuerza unos nuevos actores que se han venido desarrollando y consolidando desde los primeros procesos autonómicos, en la «arena política» de cada Comunidad: los liderazgos autonómicos, la nueva «clase política» que ha generado cada Comunidad al abrigo de las instituciones autonómicas, las popularmente conocidas como «baronías» que han surgido en cada partido como poderes locales y reivindicativos de sus propios intereses políticos.

Ahí se localiza la nueva dialéctica, que encuentra su óptima expansión y su mejor caldo de cultivo precisamente en el bilateralismo que se propone como nueva formulación de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Aunque a pesar de todo, lo cierto es que, junto a esta tendencia a la fragmentación, el sistema autonómico, especialmente por lo que atañe al grupo de Comunidades de «vía lenta», viene dando muestras de una notable estabilidad.

Dicen que los faraones ordenaban a sus escribas que consignaran el presente y vaticinaran el futuro: hemos intentado cumplir lo primero, pero hoy parece bastante complicado atender a lo segundo y no es fácil saber si dentro de unos años estaremos hablando de un «segundo Estado de las Autonomías», o siendo espectadores de un reedición hispana del «declive del imperio austro-húngaro». En realidad, algunos nos conformaríamos con que –imitando la concisión de Augusto Monterroso– cuando despertemos, el Estado todavía esté aquí.

### **Nota bibliográfica**

Un trabajo de este tipo es deudor de un buen número de lecturas, de conversaciones y de experiencias propias. El sentido de esta nota bibliográfica no es otro que dejar una mínima constancia de la «galería de acreedores» a quienes debo una buena parte, seguramente la mejor, de lo escrito.

- AJA, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003.
- BLANCO VALDÉS, Roberto, *Nacionalidades históricas y regiones sin historia. A propósito de la obsesión ruritana*, Madrid, Alianza, 2005.
- CASCAJO CASTRO, José Luis, «Sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía: anotaciones de un oyente», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León/Revista Jurídica de Castilla y León, Valladolid, 2003.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, «La reforma del Estado de las Autonomías», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, n° 47/48, monográfico «Un Estatuto para el siglo XXI», vol. I, 2005.
- *Debates parlamentarios sobre la profundización y desarrollo del autogobierno aragonés*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2004.
- EMBED IRUJO, Antonio, «Balance del Estatuto de Autonomía de Aragón y aspiraciones de reforma», en *De la reforma estatutaria*, Fernando López Ramón (ed.), monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, Zaragoza, 2005.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan F., *Estado autonómico y hechos diferenciales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (dir.), *La reforma del Estado Autonómico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- PEMÁN GAVÍN, Juan, «Sobre los límites de las reformas estatutarias: Derechos Históricos y Estado de las Autonomías. A propósito de la Propuesta de nuevo Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña», *Revista General de Derecho Administrativo* (revista electrónica del portal jurídico *Iustel*). n° 12 (junio 2006),
- PORTERO MOLINA, José Antonio, «El Estado de las Autonomías en tiempo de reformas», en *El Estado Autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Manuel J. Terol Becerra (coord.), Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.
- PRADERA, JAVIER, «La liebre y la tortuga. Política y administración en el Estado de las Autonomías», *Claves de Razón Práctica*, 38 (1993).
- RUBIO LLORENTE, FRANCISCO y ÁLVAREZ JUNCO, JOSÉ (COORDS.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- SAVATER, Fernando, «Falacias de la legitimación histórica», *Claves de Razón Práctica*, 7 (1990).
- SOSA WAGNER, FRANCISCO y SOSA MAYOR, IGOR, *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de nacionalidades en España*, prólogo de Joaquín Leguina, Trotta/Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2006.

- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, «Las reformas estatutarias y sus límites», *Cuadernos de Derecho Público*, 21 (2004).
- VIVER I PI-SUNYER, Carles, Balaguer Callejón, Francisco y Tajadura Tejada, Javier, *La reforma de los Estatutos de autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- VV. AA., *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1995.
- VV. AA., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Junta de Castilla y León/Revista Jurídica de Castilla y León, Valladolid, 2003.
- VV. AA., *De la reforma estatutaria*, Fernando López Ramón (ed.), monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, VIII, Zaragoza, 2005.
- VV. AA., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Manuel J. Terol Becerra (coord.), Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.

# SUMARIO

## ESTUDIO

MANUEL CONTRERAS CASADO	
Las reformas de los Estatutos de autonomía	11

---

## NOTAS

JUAN ANDRÉS MUÑOZ ARNAU	
La campaña electoral en las elecciones autonómicas de La Rioja 2007	37

---

PEDRO SAMANIEGO RIAÑO	
Las subvenciones electorales	65

---

RENÉ SANTAMARÍA ARINAS	
La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja	87

---

## INFORME

RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ	
Primeros pasos de la Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja	117

---

## CRÓNICAS

JORGE APELLÁNIZ BARRIO	
Crónica del Parlamento de La Rioja	187

---

ANTONIO FANLO LORAS	
Crónica legislativa de La Rioja	215

---

IGNACIO GRANADO HIJELMO	
Crónica del Consejo Consultivo de La Rioja	229

---

ALFONSO MELÓN MUÑOZ	
Crónica de Tribunales	251

---

## RECENSIÓN

IGNACIO BARRIOBERO MARTÍNEZ	
<i>El Estado Autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional</i>	277

---

