

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?*, Thomson-Civitas, Madrid, 2008, 152 págs.

La contribución del profesor Fernández Farreres al análisis jurídico del Estado Autonómico ha sido sobresaliente y sus ensayos, sin duda, son un referente imprescindible en la comprensión de nuestra articulación territorial. El trabajo que se recensiona en estas páginas ha de tomarse como una aportación más del autor, que se ubicaría dentro de sus estudios dedicados a la sistematización y aclaración de la doctrina jurisprudencial. Se trata de un largo comentario a la STC 247/2007, primera de las decisiones del Tribunal Constitucional destinadas a enjuiciar las reformas estatutarias y que, como señala Fernández Farreres, tiene un interés especial, pues «estamos ante el preludio de la gran cuestión, la resolución de los diversos recursos de inconstitucionalidad planteados contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña» (p. 12). No es, sin embargo, una decisión de lectura cómoda. Lleva razón el autor del libro al indicar que «... la sentencia, cuando menos, es de compleja y fatigosa lectura, lo que, a la vez, conlleva el riesgo de inducir a equívocos y, sobre todo, de que algunas afirmaciones de gran calado y trascendencia para el futuro pasen sencillamente desapercibidas» (pp. 15 y 16). A la luz de este panorama, se comprende que la «primera finalidad» del libro, lograda plenamente, sea «tratar de aclarar qué es lo que en realidad dice la sentencia» (p. 15, sin embargo, ya han surgido las

primeras divergencias sobre el verdadero contenido de la sentencia, véase M. Aragón «A propósito de la crítica de Germán Fernández Farreres a la STC 247/2007, REC, 83, 2008»). Para ello utiliza brillantemente la metodología clásica. Repasa los argumentos que sostienen las pretensiones de las partes, sitúa las cuestiones planteadas, luego, con precisas citas de la sentencia, recorre sus fundamentos y finalmente estudia la proyección de la doctrina general sobre el caso concreto, esto es, el enjuiciamiento del artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Esta estructura dificulta las posibilidades de una recensión. Dar cuenta del contenido del libro podría abocar a reiterar una vez más los fundamentos de la sentencia, que a estas alturas, seguramente, son de sobra conocidos. Por ello interesa más subrayar las valoraciones que el profesor Fernández Farreres va intercalando sobre la decisión judicial, que a la postre ofrecen las dudas del autor en torno a las recientes reformas estatutarias. No en vano, la segunda finalidad del libro consiste en desvelar el cambio de las bases constitucionales que implica la sentencia comentada. Afirmar así Fernández Farreres «... una vez desbrozada, la Sentencia incorpora no pocas novedades de gran trascendencia. De tanta que, si definitivamente se consolidan, supondrán un cambio radical en el entendi-

miento mismo de los fundamentos constitucionales del Estado Autonómico y con ello de su propia configuración y articulación» (p. 16).

Así las cosas, en esta recensión intentaré mostrar cuáles son los cambios que según el autor provoca la sentencia, las razones que esgrime para sostener tal afirmación y los problemas que ofrece su argumentación, para lo que anuncio ya, que quien escribe estas páginas discrepa con las tesis de fondo del profesor Fernández Farreres.

I. Incidencia del Estatuto en las competencias que la Constitución reserva al Estado Central

Entiende el autor del libro que la sentencia comentada y las reformas estatutarias de las que trae causa minan una de las bases constitucionales de nuestro Estado Autonómico, a saber, que el principio dispositivo sólo juega en el espacio de las competencias residuales extramuros del artículo 149.1. de la Constitución. A estos efectos afirma en la página 57 «... en principio, nada cabría objetar a lo dicho por el Tribunal si no fuera porque omite puntualizar que esa «determinación» —o «delimitación»— de las competencias estatales por los Estatutos sólo se produce en el círculo de las competencias residuales o contingentes, es decir, de las competencias no reservadas por el artículo 149.1 de la Constitución... Y es que, a partir de esa directa atribución de competencias a favor del Estado por el artículo 149.1 de la Constitución, el juego del principio dispositivo termina siendo muy limitado y, por tanto, muy limitada la función estatutaria determinante de las competencias necesariamente residuales o contingentes...» (p. 58)

Siguiendo estos términos, el autor considera que la supuesta nueva base constitucional, esto es, la capacidad del Estatuto de Autonomía para determinar las competencias estatales del artículo

149.1, traería su fundamento en la llamada tesis de desconstitucionalización competencial. Así, achaca a los promotores de las reformas estatutarias el entendimiento de que las normas constitucionales están abiertas a la interpretación y que en esa tarea el principio dispositivo, y con él el Estatuto, ocuparían un lugar preferente. Afirma Fernández Farreres «La vuelta de tuerca es espectacular. He aquí asumida sin más por el Tribunal Constitucional la premisa en la que se ha venido a sustentar la nueva configuración del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecida por el Estatuto de Cataluña. La premisa de la «desconstitucionalización» de parte del sistema de distribución de competencias, ya que —reitero ahora las palabras del Tribunal— la Constitución «no especifica directamente el contenido o alcance ni de las materias ni de las funciones materiales [...] ni tampoco contiene reglas expresas de interpretación que inmediatamente permitan concretar dicho contenido o alcance» (p. 60). Y más adelante expone dos ejemplos, la competencia del Estado central sobre legislación (p. 84) y bases (p. 86), en los las reglas estatutarias habría transformado la comprensión tradicional.

Luego volveré sobre estos ejemplos, que son una buena piedra de toque para contrastar los presupuestos que sostienen la tesis del profesor Fernández Farreres. Lo que ahora interesa es saber la razón que lleva al autor a enjuiciar negativamente este supuesto cambio de base constitucional reflejado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Y tal razón no es otra que la negación de la hipótesis de desconstitucionalización. Para Fernández Farreres hoy es imposible afirmar que el sistema constitucional de competencias está desconstitucionalizado; el Tribunal Constitucional ha conformado un todo que completa las insuficiencias que en sus inicios pudiese padecer el texto constitucional. Conviene

que exponga directamente la posición del autor: «Resulta sorprendente, en verdad, que parezca olvidarse del significado y valor constitucional de su propia jurisprudencia. Una jurisprudencia que concreta y completa en cada momento el alcance mismo del texto constitucional... sólo un entendimiento y una lectura atemporal de la Constitución, como si hoy fuera 1978 y el Tribunal Constitucional aún no se hubiese constituido, permitiría, acaso, mantener la tesis de la desconstitucionalización de la estructura territorial del Estado... pero en la actualidad no es en forma alguna de recibo desconocer que la Constitución no se reduce sin más a su letra, a su literalidad, sino que se nutre sistemáticamente de la interpretación consolidada a lo largo del tiempo del supremo intérprete de la misma. Una jurisprudencia constitucional que viene a integrarse y fundirse con aquélla formando un todo y haciendo, por tanto, del texto constitucional una norma viva, cuyo significado actual es el que es y no el que podría haber sido. Por ello mismo, mientras que la Constitución no se modifique o la jurisprudencia constitucional evolucione, en un continuo ajuste y adaptación a los cambios de la sociedad dentro de los límites que aquélla permite, el legislador, incluido el legislador estatutario, está sujeto a la Constitución y a la interpretación de la misma realizada por el Tribunal Constitucional, cuya doctrina resulta inescindible de su propio texto. No otro es el último canon de constitucionalidad de cualquier norma legal, incluidos, desde luego, los Estatutos de Autonomía» (p. 75). Traigo a colación este largo párrafo porque inevitablemente ha de producir en el lector un cierto grado de perplejidad. Nada que objetar al hecho de que la Constitución fue y es colmada por la jurisprudencia del Tribunal. Sin embargo, pese a la aparente claridad es complejo, o al menos a mí me lo resulta, entender qué quiere decir el autor cuando declara que hasta

que la «jurisprudencia evolucione» el legislador estatutario «está sujeto a la Constitución y a la interpretación de la misma realizada por el Tribunal Constitucional, cuya doctrina resulta inescindible de su propio texto». ¿No estamos precisamente con su libro discutiendo sobre una posible evolución de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional? En efecto, las reformas estatutarias propician una nueva reflexión sobre nuestro Estado Autonómico. Además, en la sociedad abierta de los intérpretes constitucionales, propia de cualquier Estado democrático, el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución, pero no el único. Los restantes actores políticos están capacitados para proponer interpretaciones alternativas o interpretaciones que respondan o provoquen nuevas situaciones, con la única salvedad de que será el Tribunal quien determine en última instancia su licitud. Por tanto, las afirmaciones de Fernández Ferreres no se pueden compartir si con ello quiere dar valor de Constitución a la jurisprudencia para impedir su revisión producto de las circunstancias originadas por otros intérpretes. O que esa evolución mediante «un continuo ajuste y adaptación», signifique la introducción de una suerte de valor del precedente, que no está reconocido ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Ahora bien, es preciso, sobre todo, poner en duda la premisa mayor del profesor Fernández Ferreres, referida a la supuesta desconstitucionalización del sistema de distribución competencial en virtud de los nuevos Estatutos. El autor obvia a lo largo de su comentario una pregunta inicial, ¿cuál es la razón político-constitucional que impulsó las reformas estatutarias? En mi opinión, una práctica constitucional por la cual el Estado central, a corto y medio plazo, domina sin control la determinación de la distribución competencial fijada en la Constitución. Como ha sido denunciado

habitualmente, el uso expansivo de las bases, forzando los límites formales, y la potestad de provocar automáticamente la suspensión de la normativa autonómica a través del recurso del conflicto ante el Tribunal Constitucional, hacen que en la operatividad cotidiana del modelo autonómico se imponga la interpretación constitucional del Estado central. Por tanto, la intervención del Tribunal Constitucional, demorada en el tiempo más allá de lo razonable, sirve únicamente para fijar doctrina sobre la extensión de las competencias, pero no para resolver conflictos de competencias. No es exagerado afirmar que es la normativa del Estado, y no la jurisprudencia del Tribunal, la que en muchas ocasiones, a corto y medio plazo, suple la desconstitucionalización de origen. Así, podemos encontrarnos con la esperpéntica situación en la que negamos al Estatuto cualquier eficacia para determinar el alcance de las competencias, mientras que reconocemos toda la eficacia a una orden ministerial.

En tales circunstancias y si mi exposición de la praxis constitucional es aceptada como plausible, entonces las reformas estatutarias y la STC 247/2007 deberían leerse en lo atinente a la distribución constitucional al modo de un esfuerzo no de desconstitucionalización, sino de reconstitucionalización. Los nuevos Estatutos querrían devolver al escenario la centralidad de la Constitución y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Ciertamente la técnica es un tanto extraña por su detalle y por su intención de normativizar la jurisprudencia constitucional —nos recuerda, sin duda, a los Tratados comunitarios—. Pero a nadie se le escapa que tal medio es un último intento de ceñir jurídicamente al legislador estatal, dando así un grado necesario de previsión a nuestro Estado Autonómico.

Negada la premisa mayor, es necesario también poner en cuestión la afirmación del autor que imputa a los nuevos

Estatutos la determinación de las competencias estatales fijadas en el artículo 149.1. Esta tesis se puede aceptar si se admite que las competencias establecidas en ese elenco sólo reconocen directamente competencias al Estado central, que, en su ejercicio, ahora ya indirectamente, a su vez determinan las competencias de las Comunidades Autónomas. Distinta ha de ser la conclusión si se parte de que el artículo 149.1 realmente distribuye también competencias entre el Estado y las Comunidades, si bien estas últimas se activan cuando las asume el Estatuto. De este modo, especialmente en el caso del desarrollo de las bases, el Estado central no fijaría libremente la extensión de éstas, sino que estaría limitado en última instancia por la interpretación del bloque de constitucionalidad que en su caso hiciera el Tribunal Constitucional. Creo que esta ha sido la verdadera base de nuestro Estado constitucional, pese a que en la práctica la interpretación del Tribunal haya llegado en muchas ocasiones demasiado tarde, permitiendo que de facto el Estado central ejerza sin límites sus competencias y deje tan sólo un espacio menor a las Comunidades Autónomas.

En la contraposición de estas dos posiciones resulta especialmente esclarecedor el ejemplo de las bases ofrecido por Fernández Farreres. Afirma «Que el alcance de lo básico en cada momento dependa del propio titular de la competencia es lo que se ha querido por la Constitución, sin que por ello mismo los Estatutos puedan condicionar preventivamente y para su ámbito territorial el ejercicio de dicha competencia» (p. 86). De acuerdo con esta declaración de principio, corresponde al poder normativo estatal determinar el alcance del desarrollo de las bases, que, en su caso, podrá ser corregida por el Tribunal. Tomado como presupuesto general, se trata de un criterio indiscutible. Pero las cosas no son tan sencillas. Si leemos una por una las dis-

tintas competencias asumidas por los Estatutos, veremos que salvo en aquellos pocos supuestos en los que se atribuye una nueva competencia, en la mayoría de los casos los Estatutos hacen suya la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sin duda, esta introducción en el bloque de constitucionalidad de la distribución competencial fijada por el intérprete supremo puede resultar superflua o redundante: ¿para qué transformar en disposición jurídica lo que está recogido en la jurisprudencia? Pero en mi opinión no lo es. Supone, en primer lugar, un esfuerzo de sistematización y aclaración que necesariamente contribuirá a facilitar el entendimiento de la distribución competencial al destinatario principal del Estatuto, el productor normativo autonómico. Esto, se quiera o no, es un elemento positivo de racionalización. Pero, además, debería repercutir sobre el poder normativo del Estado. Ciertamente, en términos teóricos, lo básico puede ser variable en el tiempo —lo que hoy no se considera básico puede serlo mañana y, al revés, lo que hoy se toma por básico puede dejar de serlo mañana—. Ahora bien, un supuesto de este tipo, cuando la distribución competencial ha sido fijada por el Tribunal, no puede resolverse unilateralmente por el Estado central, si es que realmente queremos dar algún valor a la función de compleción del Tribunal. En este caso, la concreción estatutaria tendría un doble efecto jurídico. En primer lugar, en la hipótesis de que el Estado central, además de variar su comprensión de lo básico, elevara al Tribunal la normativa autonómica que sobrevenida-mente contradijera las nuevas bases, entiendo que la previsión estatutaria permitiría a las Comunidades Autónomas afectadas solicitar sin demora el levantamiento de la suspensión automática en caso de que el Gobierno de España lo hubiese pedido. Dada la previsión estatutaria y la variación de lo básico, no se darían los presupuestos justificantes de

tal suspensión. Es más, creo que nos encontraríamos ante un caso en el que, de ser recurrida la nueva normativa básica por las Comunidades Autónomas, la previsión del artículo 64.3 de la Ley Orgánica del Tribunal debería interpretarse como una suerte de potestad de suspensión automática a favor de las Comunidades Autónomas recurrentes frente a actos infralegales del Estado que pretendiesen variar la comprensión de lo básico. Y, en segundo lugar, la consolidación de la jurisprudencia constitucional en las disposiciones estatutarias obligaría a que el poder normativo estatal justificara específicamente las razones político-jurídicas que implican un cambio en el entendimiento de lo básico consolidado por el Tribunal Constitucional. Existiría de este modo una presunción de competencia a favor de las Comunidades y sólo ante razones de especial relevancia podría el Tribunal aceptar una redefinición del alcance de las competencias estatal sobre las bases. En definitiva, el detalle estatutario quiere ser un intento de trasladar los treinta años de jurisprudencia constitucional a la realidad cotidiana de nuestra organización territorial.

Conviene, además, no exagerar los efectos de las disposiciones estatutarias sobre la distribución de competencias. En mi opinión, parte de la doctrina sigue leyendo los Estatutos, en especial el catalán, con los ojos puestos en los trabajos académicos que los inspiraron y el primer texto que resultó del Parlament. Pero la realidad es otra tras su paso por las Cortes y en esto nos vale la alusión que realiza el profesor Fernández Farreres a la competencia del Estado central sobre legislación. No creo que exista demasiada dificultad en realizar una interpretación del artículo 112 del Estatuto de Cataluña conforme a la doctrina jurisprudencial, mucho más si se compara con la redacción que traía en la proposición de reforma. En la versión inicial era claro que se pretendía recuperar una posible interpre-

tación de la Constitución por la cual la competencia autonómica de ejecución incluiría en todo caso la potestad reglamentaria de desarrollo, de modo que la «legislación estatal» habría de reservar un espacio para ese desarrollo. No creo que esta interpretación sea siquiera posible con el definitivo artículo 112. Es verdad que su alambicada redacción admite la existencia de disposiciones, se entiende que generales, y por tanto de naturaleza reglamentaria y con eficacia externa. Si bien esa potestad se permite ya sólo para la ejecución de la normativa del Estado, sin considerarse una potestad general de desarrollo. Es decir, será el Estado central el que determine con su legislación en qué supuestos admite la posibilidad de ser completada por reglamentos autonómicos. Pero además, se ha de evitar una lectura aislada del artículo 112. Si recorremos las distintas competencias ejecutivas que atribuye el Estatuto de Cataluña, es clara la referencia limitativa a la legislación del Estado (la coletilla que atribuye competencia ejecutiva «de acuerdo con la legislación estatal») a la hora de marcar las competencias autonómicas, lo que subraya el carácter eventual de la potestad reglamentaria de ejecución, que se activaría sólo cuando así lo considerase oportuno el poder normativo del Estado; o la exclusión en la tramitación en Cortes de cualquier atribución concreta que supusiese potestad reglamentaria externa¹. La situación es todavía más cla-

1 Por ejemplo, en el artículo 117.2 de la propuesta se disponía «2. Corresponde a la Generalidad la ejecución de la legislación estatal sobre el dominio público hidráulico y la ejecución y la explotación de las obras de interés general», mientras que el texto definitivo declara «2. La Generalitat, en los términos establecidos en la legislación estatal, asume competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general. En estos mismos términos le corresponde la participación en la planificación y la programación de las obras de interés general». Creo que la

remisión expresa a la legislación estatal impide interpretar que la Generalitat dispone en todo caso de potestad reglamentaria externa. Ésta sólo nace si lo habilita la legislación del Estado. Igualmente ocurre si comparamos el artículo 140.12 de la propuesta con el 140.7 del texto definitivo. En el primero se atribuía la siguiente competencia «12. Corresponde a la Generalidad la competencia compartida en materia de comunicaciones electrónicas, que incluye en todo caso...»; el segundo reza ahora del siguiente modo «7. Corresponde a la Generalitat, de acuerdo con la normativa del Estado, la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas, que incluye en todo caso: ...». Este ejercicio de comparación se puede realizar también en el artículo 170 —seguridad pública—; en el artículo 155 —propiedad intelectual e industrial— donde incluso se indica expresamente la coordinación del Estado en la creación de registros; y en los artículos 162.5 —productos farmacéuticos— y 163 —seguridad privada— en los que la referencia a la legislación estatal se debe entender como una apelación «de acuerdo con la legislación estatal».

En el caso de los artículos 139, apartados cuatro y cinco —control metroológico y contraste de metales—, la propia naturaleza del objeto de la competencia ejecutiva hace difícil imaginar la posibilidad de una potestad reglamentaria externa. De manera más evidente se muestra esta hipótesis en el artículo 170 —relaciones laborales—, donde tras la aprobación de las Cortes se han suprimido ámbitos materiales que implicaban desarrollo normativo externo de la Comunidad autónoma —«la determinación de un marco de relaciones laborales propio» —apartado 1.a) de la propuesta—, «desarrollo normativo de la negociación colectiva» —apartado 1.e) de la propuesta—. En este sentido, es clarísimo en el artículo 156 —protección de datos de carácter personal—, donde las Cortes eliminaron todas las referencias a la «regulación» previstas en la propuesta, de modo que la competencia autonómica queda ceñida a actos meramente ejecutivos —la inspección y el control—, excluyéndose así la potestad reglamentaria externa de la Comunidad. Finalmente, algo parecido ocurre en el artículo 168 —sistema penitenciario—, donde inicialmente la propuesta atribuía competencia ejecutiva sobre «a) la capacidad normativa para dictar reglamentos penitenciarios adaptados a la realidad social de Cataluña».

ra a la luz del Estatuto de Andalucía, donde la intervención de las Cortes incluyó un complemento adverbial «cuando proceda» que, en mi opinión, sólo se puede comprender como un intento de introducir de pleno la comprensión de la potestad de legislación según la jurisprudencia constitucional. Esa referencia al «cuando proceda» significa simplemente que la Comunidad Autónoma podrá dictar reglamentos de ejecución sólo cuando así lo habilite la normativa estatal. Por tanto, las disposiciones estatutarias, desligadas de los avatares de su aprobación —trabajos intelectuales previos y propuestas de reforma— admiten con sencillez una interpretación que no se aparta del funcionamiento tradicional de nuestro Estado Autónomo.

II. Sobre el contenido posible de los Estatutos —en especial, las declaraciones de derechos—

El segundo gran tema del libro está dominado por la justa y contundente crítica al «salto argumental» que realiza el Tribunal Constitucional a la hora de rebajar la capacidad de los Estatutos para reconocer derechos subjetivos (pp. 114, 117, 118 y 120 —Frente a afirmación semejante, poco puede decirse. Sólo que resulta manifiestamente injustificada y, por tanto, arbitraria—). Pero, de nuevo, interesa situar el trabajo del profesor Fernández Farreres en el marco de un análisis

Esta competencia desaparece en el texto definitivo, en el que se dispone la competencia ejecutiva para «a) La capacidad para dictar disposiciones que adapten la normativa penitenciaria a la realidad social de Cataluña». ¿En qué consisten esas disposiciones? Parece ser que de ninguna manera se pueden tratar de reglamentos. Seguramente el Estatuto se refiere a las instrucciones necesarias para cumplir con los márgenes de apreciación que en ocasiones deja la legislación penitenciaria del Estado, como se ejemplifica en el f.º 4 de la STC 104/1988).

más amplio. Así, se podría concluir implícitamente a partir de las páginas 89-97, que según Fernández Farreres una de las bases constitucionales sobre las que ha venido operando nuestra organización territorial consistiría en que el Estatuto de Autonomía sólo puede tener los contenidos del artículo 147 y los que se deriven expresamente de otros preceptos constitucionales. De este modo, la STC 247/2007 supone una modificación de tal base en la medida que permite a los Estatutos incluir todo tipo de contenidos vinculados a su cometido en la organización de los poderes autonómicos y su relación con los ciudadanos y otros poderes públicos. «De manera que» —afirma Fernández Farreres— «al amparo del principio dispositivo, en los Estatutos cabrá cualquier regulación, con el único límite de no contradecir la Constitución» (p. 101). Y, concluye, «... hablar de principio dispositivo —tal como lo hace la Sentencia— equivale sencillamente a «libertad de decisión»... no tiene otro significado que reconocer que el legislador estatutario es libre de ampliar ese contenido constitucional sin límite alguno...» (p. 102). No obstante, para el autor, en el caso concreto de las declaraciones estatutarias surge la barrera de la igualdad, encarnada específicamente en los artículos 139.1 y 149.1 de la Constitución. Respecto al primer caso se vale de los argumentos del magistrado Delgado Barrio expuestos en su voto particular y de las aportaciones del profesor Díez Picazo, para sostener que un mismo legislador —las Cortes Generales— no puede disponer contenidos distintos para cada Comunidad Autónoma. Y, en atención al segundo precepto, invoca en la nota 49 de la página 125 la posibilidad de un grado de uniformidad más intenso «en los ámbitos materiales en los que existe mayor posibilidad de diversidad de situaciones jurídicas».

Es difícil aquietarse ante los límites esbozados por el profesor Fernández

Farreres. La llamada tesis del legislador coherente —las Cortes Generales deberían disponer lo mismo para Andalucía que para las Illes Balers— prescinde de algunos elementos importantes. Una de las características fundamentales del derecho constitucional de posguerra consistió en superar la concepción material de la ley, esto es, su necesaria generalidad y abstracción. Hoy aceptamos sin dificultad que el legislador, siempre que lo haga razonadamente, puede ceñir la eficacia personal, temporal y, también territorial, de sus fuentes. Posibilidad que, sin embargo, se convierte en imperativo constitucional cuando, como es el caso de los Estatutos de Autonomía, éstos necesariamente han de tener una eficacia territorial delimitada. De este modo, no se trata ya simplemente de que los Estatutos puedan incorporar contenidos distintos, es que su propia eficacia jurídica es particular, lo que cuestiona en sí mismo la comparación de contenidos. ¿Qué sentido jurídico tiene contrastar los contenidos estatutarios si necesariamente tienen destinatarios diferentes? Su comparación en términos jurídicos es inútil; sólo cabe su contraste frente a la Constitución. Pero, además, resulta difícil aceptar sin matiz alguno el argumento esencial de esta posición, que sostiene que «todos los Estatutos son obra del legislador estatal, un *mismo legislador...*» (p. 122, la cursiva es del autor). No creo que sea así. En las reformas estatutarias intervienen las Cortes Generales, pero las reformas estatutarias no son «obra del legislador estatal», sino producto de diecisiete poderes normativos distintos: el poder de reforma estatutaria de la Comunidad Autónoma concreta. En cada reforma estatutaria interviene una iniciativa legislativa distinta —el Parlamento autonómico—, en los del artículo 152 delibera una ponencia o representación parlamentaria distinta, la potestad de retirada de la iniciativa está en manos de órganos distintos —los Parlamentos autonómicos— y,

en fin, en el caso de los Estatutos del artículo 152, la ratificación corresponde a un cuerpo electoral distinto. Pensar así que el legislador que aprobó el Estatut es el mismo que aprobó el Estatuto de Andalucía es una percepción imposible de compartir. En definitiva, ante poderes de reforma singulares, con eficacia territorial diversa, no resulta constitucionalmente problemático aceptar que el producto normativo debe ser divergente².

Es intrigante, por otro lado, la afirmación que realiza Fernández Farreres para sostener la operatividad del artículo 149.1.1, pues como ya hemos visto en la nota 49 de la página 125 declara que «la razón constitucional de esa competencia es precisamente la de garantizar que, en los ámbitos materiales en los que existe mayor posibilidad de diversidad de situaciones jurídicas (caso de los atribuidos en exclusiva a las Comunidades Autónomas), pueda existir un mínimo de uniformidad (o igualdad sustancial)... La razón es evidente. En los derechos económicos y sociales (sobre todo los del Capítulo III del

2 Creo que en la visión de la uniformidad de los Estatutos Autonómicos en verdad late la experiencia de las anteriores reformas estatutarias. Recordemos que éstas fueron fruto de una dudosa práctica política por la que los partidos políticos estatales pactaban y acompañaban las reformas estatutarias. Sin embargo, una operación de este tipo hubiera sido impensable en el estadio actual de nuestra organización territorial, lo que explica que las reformas estatutarias, dando pleno sentido a las previsiones constitucionales, hayan surgido formal y, sobre todo materialmente, desde los Parlamentos Autonómicos. Existía así un error político de fondo cuando se reivindicaba un «gran pacto entre los dos grandes partidos». En verdad la Constitución reclama un pacto entre dos Parlamentos —las Cortes y el autonómico—, lo cual implica variados pactos entre partidos, que no necesariamente supone siempre un pacto entre los dos grandes partidos, pues es evidente que en algunos territorios, los dos grandes partidos no son tan «grandes».

Título I de la Constitución), si no se da entrada a las competencias del Estado del artículo 149.1.1 de la Constitución difícilmente podrá asegurarse una mínima uniformidad». Quizá, la razón no sea tan evidente. La primera pregunta inevitable es saber por qué ha de imponerse la uniformidad ahí donde la Constitución quiere expresamente diversidad, pues permite a las Comunidades asumir competencias. En segundo lugar, si nos fijamos en el Capítulo III, el 149.1, sin necesidad de recurrir a su regla 1.^a —por eso con acierto el Tribunal la concibe como una regla subsidiaria— dota al Estado de instrumentos para conformar un grado suficiente de uniformidad. No en vano, cada uno de los preceptos previstos en los artículos del 39 al 52 tiene un correlativo en el 149.1 por el cual se atribuye competencia al Estado central. Es esa competencia, y no el 149.1.1, la que debe dotar la uniformidad necesaria.

En el fondo, tras los presupuestos de Fernández Farreres late una idea, superada en los Estados federales, por la cual el reconocimiento de derechos subjetivos frente al legislador es competencia propia e intransferible del poder constituyente. De este modo, la autonomía política del artículo 2 de la Constitución sería de naturaleza limitada, destinada a habilitar un poder legislativo descentralizado, pero no a trazarle límites y marcarle objetivos, más allá de los necesarios de corte organizativo. Se comprende así la trama político-constitucional que sostendría la base constitucional alterada por la STC 247/2007. Pero, de nuevo, tengo dudas de que realmente la Constitución quiera para los Estatutos el contenido tan limitado que propone el profesor Fernández Farreres. Es complejo a día de hoy seguir operando con el artículo 147 como punto de partida en el análisis constitucional de las normas institucionales autonómicas. Se trata de un precepto con una eficacia jurídica delimitada al momento de formación de las Comunidades Autónomas y cuyo interés normativo hoy es inocuo

salvo que se tome como precepto limitativo del contenido, algo por otro lado más que cuestionable dada su literalidad. En efecto, su rúbrica consolida al artículo 147 como precepto que sitúa el contenido necesario de los Estatutos (inútil hoy donde, en principio, ya no se constituirán nuevas Comunidades), pero no limita su contenido posible. Es más, como bien señala el profesor Fernández Farreres, la STC 225/1998 reduce aún más la eficacia jurídica del citado precepto, pues declara que las Comunidades Autónomas, una vez asumidos los elementos del artículo 152, es éste y no el 147 el precepto que ha de determinar el contenido estatutario. Pero tampoco el artículo 152 funciona como límite al contenido estatutario, sino más bien como cláusula de homogeneidad. Al igual que en otros Estados federales, las unidades político-territoriales periféricas, en el ejercicio de su autonomía, definen el contenido de su norma institucional básica respetando la norma suprema compartida, esto es, no entrando en contradicción con ella, pero también dotándose de un contenido homologable a sus principios político-constitucionales. Creo que esta es la tesis en la que hoy nos encontramos en España y que tiene fundamento constitucional suficiente. Es verdad que en sus comienzos la Constitución arbitró un proceso de descentralización político variable, donde sólo los territorios que históricamente hubiesen articulado su existencia política en el Estado a través del principio democrático, o los territorios que estuviesen dispuestos a hacerlo por medio del artículo 151, podrían considerarse unidades políticas autónomas en la comunidad política general que propició la Constitución de 1978. Pero, treinta años después del arranque autonómico, no parece plausible sostener esta posición. Hoy podemos afirmar que nuestro Estado Autonómico se caracteriza por la existencia de una unidad política general —España— dentro de la cual y en virtud de la Constitución se articulan

diecisiete unidades políticas singulares cuyo instrumento de expresión es el Estatuto y su modo de actuación la Comunidad Autónoma³. En este contexto, el Estatuto de Autonomía no puede ya concebirse como una mera norma que asume competencias y establece la organización de la Comunidad. Es, además, el vehículo jurídico que sirve para señalar los elementos distintivos de una unidad política determinada, entre ellos, los derechos y principios que han de limitar al legislador. Así las cosas, el Estatuto puede acrecer su contenido político y, con ello, su contenido jurídico. La Constitución, razón última de la existencia del poder estatuyente, será su límite, en el que jugará un papel esencial el artículo 152 como cláusula de homogeneidad institucional y los derechos fundamentales como cláusula de homogeneidad material. Fuera de estos ámbitos, el poder estatuyente goza de libertad para conformar la realidad política de la Comunidad Autónoma, incluyendo la posibilidad de fijarle límites en forma de derechos subjetivos.

III. Conclusión

Las reformas estatutarias, junto al infausto proceso de ratificación del Tratado constitucional, han removido con fuerza la reflexión sobre las posibilidades y los límites de nuestro texto constitucional, a la par que han abierto un debate intenso sobre la topografía del derecho constitucional. ¿Cómo suplir las insuficiencias de la norma suprema ante las dificultades de su reforma? ¿Dónde

3 Esto explica que las recientes reformas sitúen en el frontispicio autonómico al principio democrático en el marco de la Constitución. Por ejemplo, el artículo 2.4 Estatuto de Cataluña, 1.3 Estatuto de Andalucía, 1.1 Estatuto de las Illes Balears —que en este caso utiliza el término «expresión colectiva», o el artículo 1.2 Estatuto de Aragón.

comienza y termina el derecho constitucional? ¿Cuál es su función y qué responsabilidad compete a la doctrina? Se trata de preguntas complejas, que, sin embargo, reflejan la vitalidad de la Constitución, invocada por unos y otros como instrumento insoslayable en la racionalización de nuestra vida en común. A la comprensión de esos problemas, en la formulación de muchas respuestas, ha contribuido inestimablemente el profesor Fernández Farreres. El libro recensionado es un ejemplo paradigmático de su trabajo: consistente, incisivo, rotundo, crítico. Era un libro necesario que ha espoleado el debate. Por todo ello, su lectura es imprescindible.

MIGUEL AZPITARTE SÁNCHEZ
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Granada

* * *

ABSTRACT: *This paper reviews a book from German Fernández Farreres, which analyzes an important decision of the Constitutional Court, STC 247/2007. The paper is structured in two parts. In the first one, tries to explain the main objections of Professor Fernández Farreres against the ability of the Autonomy Statutes to define in detail the powers of a Comunidad Autónoma. The second part goes through the thesis of Fernández Farreres, that denies the capacity of Autonomy Statutes to incorporate rights. In both parts the author put forward some doubts on Fernández Farreres's arguments, with the intention to open a debate.*

RESUMEN: *Se recensiona el trabajo del profesor Fernández Farreres que analiza la relevante sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007. El trabajo está estructurado en dos partes. En la primera se tratan de exponer las principales objeciones del profesor Fernández Farreres contra la capacidad de los Estatutos de Autonomía para definir en detalle las competencias de una comunidad. En la segunda se aborda la materia relativa a la incorporación de derechos en los estatutos. En ambas partes el recensionante reflexiona sobre dichos argumentos tratando de articular un debate con el autor.*

KEYWORDS: *Territorial structure. Autonomy. Autonomy Statutes.*

PALABRAS CLAVE: *Distribución territorial. Autonomía. Statutos de autonomía.*