

Crónica de la “Jornada sobre los nuevos Estatutos de Autonomía”

Antonio José Sánchez Sáez

Prof. Titular interino de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

El pasado viernes día 20 de enero y bajo el patrocinio del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP), se celebró en la Universidad Hispalense una Jornada “sobre los nuevos Estatutos de Autonomía”. La organización corrió a cargo de la Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP), con quien el IAAP mantiene un fructífero convenio de colaboración desde hace años, y, en particular, fue coordinada por su actual Director, **el Prof. Alfonso Pérez Moreno**, Catedrático de Derecho Administrativo de la casa.

A pesar de lo que pudiera parecer a priori, la pertinencia en el tiempo de este evento, que coincidía con el momento más candente de la tramitación del *Estatut* catalán, se debió más a la casualidad que a una pensada programación, ya que el tema de la Jornada había sido propuesto desde hacía varios meses por la RAAP al Instituto, y su celebración sólo ha podido ser posible ahora, una vez que éste accedió, tan diligentemente como suele, a su financiación.

En efecto, recordemos que, en ese momento, ya había sido admitida a trámite la primera reforma estatutaria de la Legislatura (la del Estatuto de Autonomía para la Comunidad valenciana), a la que poco después siguió el placet parlamentario para hacer lo propio con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Precisamente para ese fin de semana del 21 y 22 de enero estaba previsto que el Presidente del Gobierno se reuniera con sus socios de Gobierno para intentar llegar a un acuerdo final, lo que dio un toque de suspense a la Jornada.

Sea como fuere, lo cierto es que el 21 de enero se anunció el Acuerdo total sobre el texto entre el PSOE y CIU, en los términos ya conocidos por todos, lo que, desde un punto de vista eucronístico, hizo de la Jornada el canto del cisne sobre la viabilidad constitucional del Texto original presentado por el tripartito en el Congreso.

El acto tuvo lugar en el Paraninfo de la Universidad de Sevilla, marco privilegiado cedido amablemente para la ocasión por el Rectorado.

Inauguró el acto la Consejera de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, **Dña. María José López González**, abogada de profesión, quien felicitó a D. **Joaquín Castillo Sempere**, director del IAAP, por la celebración de la Jornada y a D. **Manuel Clavero Arévalo**, Presidente del Consejo Asesor de la RAAP, de quien recordó su papel fundamental en su etapa como Ministro para las Administraciones Públicas, en la que se fraguó la puesta en marcha del Título VIII de la Constitución. En líneas generales, defendió la necesidad de reformar el Estatuto de Autonomía para Andalucía ya que, en su opinión, los cambios sociológicos, jurídicos y económicos acaecidos desde 1981 así lo demandan. Desde la moderación, se mostró partidaria a llegar a un acuerdo con el resto de las fuerzas políticas del arco parlamentario andaluz para llevarla a cabo, y resaltó la objetividad del procedimiento que se estaba siguiendo para redactar un Borrador, ya que habían sido muchas las comparecencias de autoridades, profesores y políticos acaecidas en el Asamblea legislativa andaluza, llegando a resaltar alguna en concreto como la del Sr. Miquel Roca Junyent.

Dio por inauguradas las Jornadas y cedió la palabra al **Prof. Pérez Moreno**, Director de la RAAP, quien hizo hincapié en la necesaria brevedad de las intervenciones, dio las pertinentes instrucciones y se mostró preocupado por ser la única reunión celebrada hasta ahora para dar voz a los que nunca debieron perder su condición de protagonistas en todos los procedimientos de reforma estatutaria ya previstos o en ciernes. La Jornada estaba planificada para su celebración en un solo día. Como eran tantas las intervenciones previstas y tantos los temas a tratar, el Prof. Pérez Moreno había dado la consigna previa de no extender los discursos a poco más de media hora. Y sin más trámites, presentó al primer ponente, **D. José María Baño León**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia.

A pesar de no ser valenciano y de unirle a la Comunidad Valenciana sólo su vecindad administrativa y su condición de Profesor en la Universidad de Valencia, como él mismo dijo, al Prof. Baño se le encargó reflexionar sobre la reforma del Estatuto valenciano, presentado en julio de 2.005 al Congreso de los Diputados. Acabó concluyendo que, a su parecer, la reforma no era necesaria, pues nada añadía a las competencias asumidas por el Estatuto vigente (con la pintoresca excepción de la nueva competencia sobre buceo), y más parecía fruto de un determinado consenso político necesario que de ciertas demandas del pueblo valenciano en sí. Ironizó sobre las Disposiciones finales y deroga-

torias del Texto, que resucitan el Derecho Foral valenciano derogado por el Decreto de Nueva Planta de 1.707, lo que, en su opinión, era desacertado por tratarse de un Derecho mayormente inconstitucional, teniendo, además, en cuenta, que la Comunidad valenciana no es una Comunidad Foral como Navarra o el País Vasco, que así han sido reconocidas en la CE. Comentó lo inadecuado de su art. 7 y el carácter críptico del concepto de "onomástica" en él recogido. Sobre el derecho de todos los valencianos y valencianas a obtener abastecimiento de agua de calidad (art. 17) dijo que holgaba y que era fruto del malogrado trasvase del Ebro. Criticó también la atribución de la potestad atribuida a la Generalitat de aprobar Reales-Decretos Leyes, porque, a su juicio, suponía, de facto, la irrupción de 17 Legisladores nacionales usurpando competencias parlamentarias. Sobre la conocida "cláusula Camps" (Dip. Adic. Segunda) reseñó lo mejorable de su redacción y concluyó que era fundamentalmente inocua, al pretender para la Comunidad valenciana lo mismo que, de modo general, y, "en su caso", fuera adjudicado al resto de Comunidades, consecuencia del hecho de ser la primera reforma estatutaria de la Legislatura, para no quedarse atrás de los posibles logros que pudiese obtener Cataluña. También resaltó la nueva capacidad del Presidente de la Generalitat de disolver las Cortes.

A continuación, y sin solución de continuidad, tomó la palabra **D. Luis Ortega Álvarez**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha, a quien tocó en suerte lidiar con el Estatuto de Cataluña. Su alocución, muy detallista, de 45 minutos, desgranó gran parte de las incorrecciones jurídicas y algunas inconstitucionalidades que, a su juicio, contenía el Texto de propuesta de reforma estatutaria salido del Parlamento catalán. Antes de empezar destacó la gran extensión del texto y su enorme ambición. En su opinión, el texto, de aprobarse, planteaba una reforma constitucional completa del Título VIII, tal era su calado y la reinterpretación que pretendía del reparto de competencias Estado-CC.AA. consagrado en la CE. A modo de ejemplo destacaré aquí su opinión contraria a los siguientes elementos:

- A la inclusión del término nación como definitorio de Cataluña: consideró que era inconstitucional, al establecer nuestro art. 2 CE sólo nacionalidades y regiones; se mostró muy pesimista sobre este hecho, pues creía que, de mantenerse, una de las primeras Leyes que apoyaría el tripartito tras aprobarse la reforma estatutaria sería la "Ley sobre la nación catalana", en la que intentarían corporeizar las ventajas jurídicas que pudieran forzarse;
- A la definición de España como Estado plurinacional;

- A la declaración que el Estatut hace sobre el origen de los poderes de la Generalitat, que, según el texto propuesto, provienen sólo y en exclusiva del pueblo de Cataluña, cuando era evidente que su legitimidad le viene de la CE y del pueblo español representado en el parlamento nacional, que ha transferido competencias claves a la Generalitat; o al supuesto lugar natural de entronque de Cataluña en la Unión Europea;
- al carácter del catalán como lengua normal y de uso preferente en Cataluña, y, como corolario, sobre la obligación de que la enseñanza pública no universitaria pudiera realizarse sólo en catalán;
- a la proclamación del derecho a la eutanasia: que puede entrar en colisión con la práctica sanitaria y el derecho a la vida; en general, criticó la existencia de una serie de derechos en todos los ámbitos, muchos de los cuales reinterpretaban la doctrina del TC al respecto;
- a los derechos y deberes lingüísticos de los arts. 32 y 33: los consideró inaplicables a la Administración militar del Estado en Cataluña;
- Se mostró contrario a la potestad de aprobar Decretos-Leyes, por idénticas razones a las aducidas por el Prof. Baño;
- Criticó el vaciamiento de las Provincias por las veguerías y comarcas;
- Consideró inconstitucional el art. 110, al limitar únicamente la potestad legislativa del Parlamento catalán al respeto del art. 149.1, 1ª CE.
- Consideró inconstitucional el art. 111, que condiciona la validez de las competencias básicas o compartidas de Estado al hecho de que el Parlamento las concrete y ratifique mediante ley; por contaminación, consideró también inconstitucional la Disp. Tr. 3.
- Igualmente consideró inconstitucional el blindaje de sus competencias propias recogido en la mayor parte de los arts. 116-173, al no tener en cuenta la interpretación que el TC ha realizado del reparto de las mismas;
- Mantuvo la inconstitucionalidad del principio de bilateralidad entre el Estado y la Generalitat (arts. 183 y ss.) y del sistema de financiación previsto (arts. 202 y ss.), por ser contrario al principio de solidaridad y por ser intangible para un Estatuto (el sistema de financiación de las CC.AA. es competencia estatal desde la LOFCA);

Tras esta intervención siguió en el uso de la palabra el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada **D. Francisco Balaguer Callejón**, quien en una intervención muy breve y directa se hizo eco de la, en general, diferente postura que mantienen administrativistas y constitucionalistas en torno a la reforma estatutaria, y se posicionó a favor de la necesidad de re-

formar los Estatutos de Autonomía por razones jurídicas y no puramente políticas. En cambio, se opuso a la opinión de los Profs. Baño y Ortega sobre la no idoneidad de la atribución de competencia a los Gobiernos autonómicos de la potestad de aprobar Decretos-Leyes ya que, en su opinión, al poder dictarlos, los Ejecutivos Autonómicos sólo aprobarían los mismos que ahora aprueba el Gobierno central. Reconoció que, en algún extremo, el Estatuto catalán podía chocar con la legalidad vigente pero vino a reconocer que los potentes equipos de juristas que el Gobierno catalán mantiene como asesores han hecho bien su trabajo al ocupar espacios que constitucionalmente se encuentran libres (en relación al blindaje). En su opinión, Andalucía debía aprobar su reforma estatutaria en forma parecida a como lo va a hacer Cataluña, hasta llegar incluso al extremo de definir Andalucía como nación ("a pesar de no serlo", *sic*) si con ello se evita que a Andalucía no se le adjudique el mismo nivel de competencias que a Cataluña.

Tras un breve descanso, la Jornada continuó en el cercano Salón de Grados de la Facultad de Derecho, al coincidir en este momento una toma de posesión en el Paraninfo. Tomó la palabra el **Prof. Francisco Sosa Wagner**, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de León, quien disertó sobre la reforma constitucional alemana y su comparación con la reforma estatutaria española. En general, el Prof. Sosa se mostró contrario a las reformas estatutarias que quisiesen sacar ventaja de sus "identidades culturales". En su parecer, nada de lo que esta pasando en estos momentos en nuestro país sería posible en Alemania, donde el proceso escogido ha sido bien otro (el de reforma constitucional) y donde, como Estado federal que es, parte de la premisa de que ningún L ander puede negociar por libre con el Bund, en busca de un modelo asimétrico, ya que los Estados federales son Estados unitarios en el que todas las partes buscan el bien común sin ventajismos. Comentó la gran diferencia que supone el modelo del Bundesrat en relación con el del Senado en España, hasta el punto en que en el modelo germano los senadores no son elegidos por el pueblo sino por el Ejecutivo de cada Land, y en el que, a pesar de disponer de veto sobre las leyes estatales, existe la obligación del voto en bloque, de modo que ningún representante del Land puede votar en contra de la disciplina de voto (lo que hace que en las sesiones del Bundesrat se haya llegado al automatismo de que sólo comparecen los apoderados, que votan por todos sus compañeros). En esa línea, se mostró muy crítico con el posible uso preferente del catalán en Cataluña. Advirtió también del peligro de "balcanización" de España si se seguía en la idea de descentralización política a ultranza, y del peligro que supone el hecho de que en nuestro país aún se sigue haciendo equivaler la idea de centralismo a derecha política y de descentralización a la izquierda, cuando en el resto de Europa (Francia y Alema-

nia sobre todo) son los progresistas los que más a favor se muestran de reforzar la Administración del Estado central, y viceversa. Con esta vehemente intervención finalizó la sesión matinal.

La tarde siguió en el Paraninfo de la Universidad, con la ponencia que dictó el Magistrado del TS **D. Rafael Fernández Valverde**. Versó sobre el poder judicial en los nuevos Estatutos de Autonomía, y, en particular, trató el tema de los nuevos jueces previstos, tanto los de proximidad, como los de distrito, en relación con los cuales se mostró contrario a su forma de selección, prevista a modo de cuarto turno, que se generaliza, y no por mérito y capacidad. Prosiguió con una reflexión muy técnica sobre la reforma procesal del poder judicial, la transformación de los TTSSJ como máxima instancia judicial de cada Comunidad Autónoma y la futura única casación para unificación de doctrina, conveniente siempre que se haga de manera correcta, a su juicio, pues es insostenible el dato de que el TS español ventile actualmente unos 7.500 recursos/año, mientras que el TS norteamericano sólo ve unos doscientos y pico.

El Prof. D. Javier Lasarte Álvarez, Catedrático de Derecho Tributario y Financiero de la Universidad Pablo de Olavide le siguió en la posesión de la palabra, si bien intervino enfermo de gripe, a pesar de lo cual no quiso excusarse. Su digresión sirvió para mostrarse contrario al sistema de financiación planteado en el Texto catalán, por ser insolidario y contrario a la competencia estatal sobre financiación autonómica, que, desde siempre, la ha pactado con las CC.AA. e introducido en las sucesivas reformas de la LOFCA. A su juicio, la CE debería reformarse para evitar la asimetría de financiación que se reconoce a Navarra y al País Vasco, diferencias que cree poco denunciadas y sobre las que existe un “pacto de silencio”, pues suponen, de iure y de facto, en su opinión, para estas Comunidades, una mayor financiación que para el resto de CC.AA. Acogerse a ese modelo es lo que pretende Cataluña, cree él, lo cual es inconstitucional. A modo de conclusión quiso recordar que, con los números en la mano, a Cataluña o al País Vasco no les convenía la secesión política de España pues lo pagarían con creces en el IVA al tener fronteras fiscales con el Estado español.

Acabaron las ponencias previstas con la que corrió a cargo del **Prof. Alfonso Pérez Moreno**, quien, muy brevemente para corregir el leve retraso acumulado, sacrificó su propio tiempo y disertó sobre el principio de solidaridad, que debe entenderse como un deber de colaboración en positivo en los órganos e instituciones estatales, y en negativo, como el respeto al principio de lealtad constitucional (*Bundestreue*). Para dejar constancia del carácter material

y positivo del principio de solidaridad citó los arts. 2.1; 45.2; 128; 138; 156 y 158 de la CE. El Prof. Lasarte puntualizó brevemente que también el principio de solidaridad tiene sus límites, pues los propios alemanes lo están interpretando en un sentido espacial, de manera que, aplicado a nuestro país, no supondría que el Estado debiera garantizar la misma cantidad de inversiones y el mismo PIB en cada Comunidad Autónoma (pues las hay más retrasadas y menos capacitadas para producir que el resto) sino garantizar una redistribución de la mayor riqueza que, deliberadamente, se produce en algunas CC.AA. más que en otras. Intervino también desde el público D. Francisco López Menudo, quien resaltó la tristeza que nos supone a los juristas ver cómo el texto de reforma estatutaria catalán olvida toda la doctrina legal tan avezadamente alumbrada por el TC y la pliega al lenguaje de los políticos, voluntarista, caprichoso e ignorante del Derecho.

Tras esta intervención, el Prof. Pérez Moreno cedió la palabra al Prof. **D. Manuel Clavero Arévalo**, Catedrático jubilado de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla y Presidente del Consejo Asesor de la RAAP y, a la sazón, ex-Ministro de UCD para la Administraciones Públicas. Realizó un lúcido resumen de todas las ponencias dictadas durante el día y felicitó a todos por el éxito de la Jornada. Se mostró, a modo de conclusión, partidario de la reforma estatutaria, siempre que se hicieran dentro de los márgenes constitucionales, e incluso lanzó alguna que otra idea original como la posibilidad de que los recursos de amparo fuesen resueltos por el TS, una vez que éste quedase más libre de trabajo con la reforma de la administración de justicia que se avecina.

Como observador imparcial, tengo que decir que todas las ponencias fueron igualmente aplaudidas, tanto las que se postularon en uno como en otro sentido, y que la sensación que quedó en el ambiente es que todos aprendimos algo de todos, y que, a su vez, los políticos de uno u otro signo deberían aprender más de los administrativistas, los grandes olvidados de todo el proceso de reforma estatutaria.