

# NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA COMPARADOS

## *PRESENTACIÓN*

### **Un recurso electrónico ceñido a los nuevos Estatutos.**

El proceso de renovación de los Estatutos de Autonomía (EEAA) que ha tenido lugar a partir de 2006 ha afectado, hasta el momento en que se redacta esta presentación, a 7 Estatutos de los 19 existentes, 17 de las Comunidades autónomas (CCAA) y 2 de las Ciudades autónomas. En concreto los Estatutos renovados son los de Valencia, Cataluña, Andalucía, Baleares, Aragón, Castilla y León y Extremadura. También ha sido modificado el Estatuto navarro, que se designa como Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORARFNa.) pero que, como tempranamente señaló el Tribunal Constitucional (TC), tiene naturaleza estatutaria (STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 3), si bien en este caso no se trata de una reforma equiparable a la del resto de los Estatutos citados, en razón de lo que luego se dirá.

La Dirección del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ha tenido la feliz iniciativa de incorporar, mediante el trabajo realizado por las Áreas de Documentación y Biblioteca e Informática, un nuevo “Boletín de documentación” a los ya existentes en el “Centro de Recursos” de su página web (cuya utilidad resulta en verdad extraordinaria). Este documento comprende un pormenorizado desglose comparativo de los contenidos de dichos Estatutos para facilitar el trabajo de quienes requieran de tal información y, en particular, de quienes se dedican al estudio de la materia. Como es obvio, los nuevos Estatutos están desde su promulgación en cualquier base de datos jurídica. Más aún, hay otros instrumentos que ofrecen también su desglose por materias, destacando entre ellos el que expone en su página web correspondiente el Ministerio de Política Territorial, que integra en la misma no sólo los nuevos Estatutos, sino todos. Pero justamente porque ya existe la comparativa entre todos los Estatutos indiferenciadamente, renovados y no renovados, se ha considerado más útil dedicar aquí la atención sólo a los renovados, para

disponer así del tratamiento específico de cada materia únicamente en ellos, como textos que con bastante probabilidad marcarán las tendencias de los que todavía no se han renovado, aún mayoría, pero que, seguramente, acabarán siéndolo también. Porque ninguna duda hay de que el proceso de renovación de las normas estatutarias autonómicas estaba llamado a abarcar a todas ellas (de hecho, se han presentado ante las Cortes Generales otros tres intentos más de los finalmente aprobados, como se dirá a continuación). Dicho proceso, sin embargo, se ha visto interrumpido por circunstancias que, de origen económico, han devenido (en España como en casi todos los países más afectados por la intensa crisis económica) en políticas: entre ellas, la concentración de la atención política en asuntos realmente acuciantes y la finalización prematura de la legislatura. Consecuencia de estas circunstancias es la incertidumbre de cuándo y cómo se retomará el proceso de renovaciones estatutarias, y precisamente esta constatación es lo que hace aconsejable, por útil, poner cuanto antes a disposición de los estudiosos y de los interesados en general, una herramienta consistente en la exposición *ad hoc* de los Estatutos transformados, toda vez que estos incorporan contenidos que los distinguen de los restantes, dotándoles con ello de una homogeneidad que los diferencia respecto de los demás Estatutos y les hace susceptibles de un tratamiento propio a los efectos de su consulta comparada.

### **Renovación y reforma de los Estatutos de Autonomía.**

Como se adelantaba, hay sin embargo un caso singular en este proceso de alteraciones de los Estatutos de Autonomía, que es el de Navarra. La LORARFNa. ha visto modificados recientemente sus 71 artículos iniciales en poco más de una veintena de preceptos, y aumentados en media docena nuevos. Pero, frente a los Estatutos resultantes en los siete casos referidos, la modificación de la LORARFNa. no ha dado lugar a un nuevo Estatuto o a una nueva LORARFNa.: siendo una alteración relevante sin duda, sobre todo desde el punto de vista institucional, en tanto mantiene la mayoría de su articulado se trata propiamente de una reforma y no de una renovación genérica, que es lo acaecido en los

EEAA antes especificados, por más que las leyes orgánicas que los alteran se autocalifiquen en todos los casos de leyes de «reforma» de tales Estatutos.

Efectivamente, en los siete Estatutos explicitados, el modo formal en que se efectúa esta «reforma» y el modo en que se deroga el Estatuto reformado, varía. Así, en unos casos se opta por un “Artículo único”, que contiene una nueva redacción total del Estatuto en cuestión (p. ej., la *LO 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, con una Disposición Derogatoria genérica: quedan derogadas cuantas disposiciones de rango igual o inferior se opongan a ella), o por tantos artículos como los modificados de la versión inicial del Estatuto (caso, p. ej., del de Valencia, *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, con una Disposición Derogatoria de contenido específico, que declara derogadas tanto la Ley Orgánica aprobadora del Estatuto valenciano originario, como las que en su día modificaron ésta). En los demás supuestos, pese a intitularse las leyes orgánicas que los alteran, según se ha dicho, como «de reforma» de los correspondientes Estatutos, proceden a integrar un texto estatutario formalmente nuevo en su totalidad, derogando en la Disposición correspondiente la Ley Orgánica mediante la que se aprobó el Estatuto primigenio (así, la *LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, o la *LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*), con especificación también, en su caso, de las que la alteraron (p. ej., la *LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía Aragón*). En alguno no llega a especificarse la derogación del anterior (caso de la *LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears*), que ha de sobreentenderse producida por el efecto del principio *lex posterior derogat lex anterior*, principio que, con independencia de que previsiblemente en el concreto caso no dé lugar a problemas, difícilmente ofrece la misma seguridad que la derogación expresa.

Dejando a un lado ahora la mayor o menor corrección formal de que una ley que declara reformar otra lo que acabe haciendo en realidad sea derogarla y sustituirla, lo que es indudable es que los siete EEAA referidos son nuevos y no meramente reformados

respecto de sus versiones iniciales, mientras que en el caso de la LORARFNa. no hay renovación, sino reforma propiamente tal. A los efectos de esta documentación electrónica que se ofrece, la reforma de la LORARFNa. aquí se inserta junto con aquellos en razón de la importancia y de la actualidad de sus modificaciones y novedades (y sólo de estas se darán aquí cuenta, no de los contenidos inmodificados de la misma), pero la vicisitud de la que ha resultado su redacción actual no ha sido de la misma naturaleza que la de los demás textos estatutarios autonómicos, lo que llama poderosamente la atención, porque, de entre las diversas lecturas que cabe hacer de ello, puede encontrarse la de entenderla como una proclamación de la conformidad que Navarra tiene con la esencia de su norma institucional básica tal y como fue concebida desde el principio; o también la de que, mantenerla inalterada en la mayor parte de su contenido, resulta una forma de resaltar la singularidad navarra frente a la consabida emulación que ha devenido el verdadero principio motor de la descentralización española.

### **El porqué de los nuevos Estatutos y su invariable naturaleza jurídica.**

Dicho todo lo anterior, procede preguntarse a continuación por la razón de esa renovación estatutaria que ha tenido lugar, motivo de esta herramienta que ahora se brinda. Esa renovación tiene una doble causa, que podría designarse como jurídica y política.

Con la primera quiere hacerse referencia a la conveniencia de adecuar el contenido de los EEAA a la evolución experimentada por la descentralización territorial a lo largo de más de un cuarto de siglo: el indudable incremento real del autogobierno en diversos ámbitos (competencias, órganos autonómicos, relaciones entre instituciones y órganos, acción exterior, etc.), no se reflejaba en la norma institucional básica de los entes territoriales intermedios que lo ejercían, y con la nueva redacción de los Estatutos se pretende ese reflejo.

Con la causa política se alude literalmente a la pulsión de fuerzas políticas de ámbito regional (en sentido de pertenencia a un determinado territorio, lo que abarca no sólo a las fuerzas identificadas de habitual como nacionalistas, sino a otras más), especialmente en Cataluña y el País Vasco, a partir del inicio de la década anterior y más precisamente a partir de la mitad de la segunda legislatura conservadora. Esta pulsión generó un importante contraste de concepciones –por así expresarlo- acerca del desarrollo y alcance que debía tener el proceso descentralizador entre el partido del Gobierno (entonces con mayoría absoluta en las Cortes Generales) y las fuerzas políticas más vindicativas del País Vasco y Cataluña sobre todo, que manifestaron un anhelo de una autonomía más extensa e intensa. Con un contexto más favorable a tales pretensiones en el panorama político resultante tras las elecciones que dieron lugar a la VIII Legislatura, los Parlamentos autonómicos comenzaron a elaborar sus propuestas de reforma estatutaria y, tras la necesaria aprobación en su seno, a presentarlas para su tramitación ante el Congreso de los Diputados. Con las excepciones del proyecto proveniente del País Vasco, conocido como “Plan Ibarretxe” por el nombre de su mentor y Presidente de dicha Comunidad cuando se presenta (proyecto que no superó la fase de toma en consideración por dicha Cámara), del proyecto estatutario de Castilla-La Mancha y del de Canarias (retirados ambos de las Cortes Generales por distintas razones), el resto, con más o menos modificaciones introducidas en ellos por el Parlamento nacional, dieron lugar finalmente a los nuevos Estatutos señalados y actualmente en vigor.

Esta “nueva” o “segunda generación”, como ha sido designada, de textos estatutarios refleja las aludidas causas de su aparición de dos maneras. En cuanto a los contenidos que desde el principio integraban los mismos, se ven incrementados tanto en su *quantum* como en su regulación: competencias, instituciones y órganos y las relaciones entre ellos, acción exterior, referencias al régimen económico, etc. Y luego, insertan contenidos nuevos: en particular, referencias al ámbito de la administración local, a la Administración de justicia (sobre todo en lo que hace al gobierno del Poder Judicial), derechos, principios y referencias simbólicas de identidad, desglose pormenorizado de las materias competenciales en subtítulos y aun definición normativa de la tipología de las

competencias en algunos casos, posición de la Comunidad Autónoma en relación con la Unión Europea, a los que han de añadirse Preámbulos generosos en formulaciones y/o amplitud en algunos otros.

El resultado formal de este incremento de contenidos es un aumento ostensible de la extensión de los nuevos EEAA: de promedio, han venido a duplicar aproximadamente a los que sustituyen, de modo que de algo más de una cincuentena de artículos que, de media, tenían las versiones originarias de los EEAA renovados, han pasado a contener algo más de un centenar de artículos también de promedio (Disposiciones de todo tipo aparte) y, en los casos hasta la fecha más significativos, han llegado casi a cuadruplicarse: así, el actual Estatuto de Cataluña contiene 223 artículos frente a los 57 originarios, y el de Andalucía 250 frente a los 75 de su versión inicial.

Pero, además, es evidente que los nuevos contenidos de los Estatutos aquí objeto de atención, unidos a su estructura, hacen de los mismos textos similares a las Constituciones en su formato tradicional: con un Preámbulo, su parte dogmática y su parte orgánica. La causa que se encuentra en la base del surgimiento de los mismos y que hemos denominado “política”, abona indudablemente esta impresión. Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha despejado cualquier duda acerca de que esa semejanza formal pudiere tener consecuencias sobre el carácter o naturaleza de los nuevos Estatutos. Y así, en relación con tan significativo contenido como son los derechos, ha venido a afirmar que el Estatuto de Autonomía no es norma apropiada para generar derechos subjetivos y que el contenido que puedan establecer con esa denominación no constituye en rigor un derecho, sino “... un objetivo marcado a los poderes públicos...” de la Comunidad Autónoma [STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 20 a), reiterado en la STC 249/2007, de 13 de diciembre, FJ 5]. Y ya en general, ha dejado meridianamente claro que “Los Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución...”, y que la terminología que se utiliza en ocasiones según la cual “... cumplen... funciones que cabe calificar como materialmente constitucionales, por servir a los fines que conceptualmente se tienen por propios de la

norma primera de cualquier sistema de Derecho ... no tiene mayor alcance que el puramente doctrinal o académico, y... en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución formal” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 3); y ello en virtud “... de una serie de consideraciones de principio sobre la naturaleza y función constitucionales de los Estatutos de Autonomía” que comienzan por “... partir de la obviedad de que el Ordenamiento español se reduce a unidad en la Constitución” y sólo, “[d]esde ella, y en su marco,... los Estatutos de Autonomía confieren al Ordenamiento una diversidad que la Constitución permite...” (FJ 4). Es decir, los Estatutos de Autonomía, aun con las importantes singularidades que les caracterizan como normas, no pueden equipararse a las Constituciones y están infraordenados a la única Constitución formalmente tal existente en nuestro ordenamiento, en la que encuentran su razón de ser, de manera que la novedad que han supuesto los EEAA de segunda generación, con sus mayores contenidos y con su estructura formal más asemejada a los textos constitucionales, en nada varía la concepción como fuente del derecho tenida hasta la fecha sobre los mismos.

### **El control de constitucionalidad de los nuevos Estatutos y su reflejo en esta herramienta electrónica.**

Acaba de apuntarse que el TC ha controlado la constitucionalidad de algunos Estatutos. Concretamente lo ha hecho de cuatro de ellos hasta la fecha: el de Valencia, el de Cataluña, el de Andalucía y el de Castilla y León. Ese control se ha intentado reflejar con el pormenor necesario en el Boletín que aquí se presenta, del siguiente modo.

En el primero de los casos, el Estatuto de la Comunidad Valenciana, simplemente se da cuenta sin más de las dos Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas sobre el precepto que las originó, el art. 17.1: las SSTC 247 y 249/2007 ya mencionadas, Sentencias ambas que desestiman la pretendida inconstitucionalidad del precepto en cuestión; aunque en su momento la primera de las dos, notoriamente extensa y de la que no parece que pueda predicarse precisamente que sea un dechado de claridad, pudo dar algún margen para derivar alguna determinada caracterización del Estatuto, principalmente por

la doctrina que contenía acerca de los derechos estatutarios y que se ha reseñado hace un momento, lo cierto es que, además de que no tiene proyección concreta a los efectos que aquí interesan en tanto dejó incólume el precepto estatutario enjuiciado en el caso, cualquiera que fuese su doctrina ha quedado totalmente desvaída por los meridianos pronunciamientos contenidos al respecto en la capital Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña: la citada STC 31/2010.

Ésta, en cambio y como es de sobra sabido, obedece al enjuiciamiento constitucional hasta hoy más extenso e intenso habido de un Estatuto (renovado o no). En su parte dispositiva la STC 31/2010 afecta mediante la anulación ya de su totalidad, ya de alguno de sus apartados o de algún inciso, a 14 artículos del renovado Estatuto catalán; y determina la interpretación necesaria para entenderlos conformes con la Constitución de otra veintena larga de artículos y de algunas disposiciones, o de apartados o enunciados de los mismos. Pero además, y ello no resulta precisamente baladí como se ha puesto de relieve por todos (ya en un sentido o ya justamente en su opuesto), el Tribunal ha señalado en los Fundamentos Jurídicos de la Sentencia –sin llevarlas al Fallo- respecto de numerosos contenidos del Estatuto en cuestión, interpretaciones que resultan insoslayables a la hora de aplicarlos de manera respetuosa con la Constitución. En el documento electrónico que aquí se ofrece se da cuenta, junto con las declaraciones de inconstitucionalidad y nulidad (en color rojo), de las primeras interpretaciones de conformidad constitucional -las reflejadas en el Fallo- en el lugar oportuno (el artículo, el párrafo o el inciso) con la leyenda (en color verde) “Objeto de interpretación conforme, de acuerdo con la STC 31/2010”, pero no se especifica el Fundamento Jurídico en que se razona tal interpretación porque ya lo hace el propio Tribunal en el Fallo, bastando por tanto con acudir al mismo si se desea conocer en qué concreto Fundamento se concluye dicha interpretación. En cambio, sí se especifica el Fundamento Jurídico en el que es objeto de referencia interpretativa el precepto o el enunciado de que se trate, con la leyenda justamente de “Objeto de referencia interpretativa en el FJ... de la STC 31/2010” (en color azul), cuando tal interpretación no es llevada al Fallo de la Sentencia, porque, dejando a un lado ahora lo discutido que ex art. 5.1 LOPJ resulta el grado de vinculación

específica de los razonamientos vertidos en los Fundamentos Jurídicos, pero no reflejados en la parte dispositiva de las decisiones del supremo intérprete de la Constitución, parece claro que puede facilitar bastante el trabajo a quienes vayan a hacer uso de esta herramienta.

En las concordancias con esta capital STC 31/2010 que se reflejan en los preceptos correspondientes, quedan subsumidas las respuestas a la impugnación del mismo Estatuto de Cataluña por las CCAA de Aragón e Illes Balears (SSTC 46 y 47/2010, de 8 de septiembre), de Valencia (STC 48/2010, de 9 de septiembre), de Murcia (STC 49/2010, de 29 de septiembre), del Defensor del Pueblo y de la Comunidad Autónoma de La Rioja (SSTC 137 y 138 /2010, de 16 de diciembre); todas ellas o bien declaran la pérdida sobrevenida de objeto de algunas tachas de inconstitucionalidad alegadas por tales impugnantes al haber sido declarada ya por la citada STC 31/2010 la inconstitucionalidad propugnada, o bien se remiten a lo razonado en ésta para dar cuenta de las demás, pero sin que -salvo inadvertencia- ninguna de estas Sentencias añada nada a la primera.

Finalmente, han tenido lugar en sede jurisdiccional constitucional otras dos Sentencias que inciden en los Estatutos andaluz y castellano-leonés, por la misma causa en ambos casos: la asunción de pretendidas competencias autonómicas sobre las cuencas hidrográficas de ríos de ambas Comunidades; se trata de las SSTC 30/2011, de 16 de marzo y 32/2011, de 17 de marzo, concluyentes de la inconstitucionalidad y nulidad de sendos preceptos de uno y otro Estatuto, y así aparecen reflejados en los mismos.

De todo lo expuesto se deduce que la sistemática de los contenidos estatutarios que se ofrece en este documento electrónico trata de coonestar las entradas o voces en que se desglosan con las asociaciones mentales que dichos contenidos generan habitualmente en los iniciados en la materia. Las duplicidades, los solapamientos y las inexactitudes resultan inevitables, lo mismo que –seguramente- las insuficiencias; todo ello resulta inherente a trabajos de índole comparativa cuando pretenden ser pormenorizados. De lo que se trata, como es evidente, es de que quien use este recurso electrónico no tenga que ir averiguando por sí mismo en cada uno de los textos estatutarios la regulación de las materias que le interesen ni las vicisitudes que hayan podido sufrir, sino de que,

acudiendo a la voz o entrada objeto de búsqueda, disponga con un único “click” de la comparativa entre todos los Estatutos hasta la fecha renovados o reformados sobre el extremo objeto de su interés: basta con que el usuario pulse sobre la entrada o voz interesada para que se le despliegue el contenido (en su caso concordado con las decisiones del TC recaídas sobre el mismo) que a ella corresponde en el conjunto de los nuevos Estatutos. Algo aparentemente tan simple como lo expuesto requiere de un notable esfuerzo documental para su sistematización y ordenación, cuya tarea ha realizado a la perfección el personal del Departamento de Documentación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Y eso es, precisamente, lo que, atendiendo una vez más al servicio público que constituye su razón de ser, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ofrece con este recurso electrónico.

César Aguado Renedo

Noviembre de 2011