

**IV PREMIO «TEORÍA Y REALIDAD
CONSTITUCIONAL» PARA JÓVENES
CONSTITUCIONALISTAS**

En los números 31 y 32 de nuestra revista se hicieron públicas las Bases de éste IV Premio para artículos científicos de jóvenes constitucionalistas, al que se presentaron trece trabajos inéditos y sólo firmados con seudónimo (con el nombre del autor en plica cerrada).

Constituido el Jurado por los profesores de la disciplina: *D. Óscar Alzaga Villaamil* (Catedrático emérito de Derecho Constitucional de la UNED y Director de la Revista *Teoría y Realidad Constitucional*) que actúa como Presidente, *D. Luis Aguiar de Luque* (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III), *Dña. Piedad García-Escudero Márquez* (Catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid), *Dña. Pilar Mellado Prado* (Profesora Titular de Derecho Constitucional y Directora del Departamento de Derecho Político de la UNED), *D. David Ortega Gutiérrez* (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos), *D. Pablo Santolaya Machetti* (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá de Henares), y *D. Juan José Solozábal Echavarría* (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid) —*Dña. María Salvador Martínez* (Profesora Titular de Derecho Constitucional de la UNED y Co-Secretaria de *Teoría y Realidad Constitucional*) actúa como Secretaria con voz pero sin voto— se produjo la deliberación y la votación subsiguiente.

Mediante votación secreta y por unanimidad se acordó otorgar ex aequo el primer premio a los siguientes trabajos:

— «La devolución unilateral de competencias por las Comunidades Autónomas», cuyo autor, abierto el sobre de la plica es *D. Ignacio González García*.

— «Welfare State y Judicial Review», cuyo autor, abierto el sobre de la plica es *D. Víctor Vázquez Alonso*.

Conforme a lo establecido en las Bases, amén de retribuir económicamente a los autores premiados, *Teoría y Realidad Constitucional* se honra en publicar a continuación ambos trabajos y transmitir a aquellos la felicitación más sincera de nuestro Consejo de Redacción.

LA DEVOLUCIÓN UNILATERAL DE COMPETENCIAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

IGNACIO GONZÁLEZ GARCÍA

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Constitucional
Universidad de Murcia*

SUMARIO

- I. Actualidad del problema y necesidad de respuesta doctrinal.
- II. La incidencia tangencial del principio de indisponibilidad competencial.
- III. La bilateralidad de la decisión estatutaria como obstáculo a la devolución unilateral de competencias autonómicas.
- IV. Una revisión de los límites constitucionales a la intervención de las Cortes Generales en la reforma estatutaria.

I. ACTUALIDAD DEL PROBLEMA Y NECESIDAD DE RESPUESTA DOCTRINAL

Como es bien conocido, la configuración de nuestro Estado de las Autonomías ha sido durante los últimos treinta y cinco años una de las cuestiones jurídico-constitucionales más debatidas tanto en el ámbito político como en el doctrinal. El carácter abierto del que la CE1978 dota al modelo de reparto territorial del poder, articulando el derecho a la autonomía a través del principio dispositivo y convirtiendo, por tanto, en decisivos el papel del legislador estatutario en su desarrollo y el rol del Tribunal Constitucional como vigía del proceso, ha favorecido notablemente que así sea.

En la lógica de este proceso descentralizador, hasta hace pocas fechas no se había planteado —al menos, no abiertamente— debate político o doctrinal en torno a un

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de la UAM. Las posibilidades del Estado jurisdiccional autonómico: tras la sentencia del Estatut, en la actual situación de crisis económica «bloqueo constitucional» (DER 2012-34428).

eventual giro recentralizador del sistema, más allá de la problemática generada en la primera mitad de los años ochenta por la fracasada LOAPA. Sin embargo, en los últimos años se han dado dos circunstancias que han contribuido decisivamente a que el interrogante acerca de las posibilidades de la recentralización parcial del modelo de distribución competencial vuelva a ser protagonista. En primer lugar, evidentemente, los devastadores efectos que sobre las arcas públicas ha tenido la crisis económica iniciada en 2008, que han puesto en jaque el modo de administrar el gasto público en servicios tan relevantes —y tan costosos— como la educación o la sanidad, ambos de gestión autonómica. Y, en segundo término, el proceso de reformas estatutarias, liderado por la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, al que se sumaron una mayoría importante de Comunidades Autónomas —tanto de vía ordinaria como extraordinaria—, y que perseguía una notable profundización en el autogobierno de esos territorios muy en la frontera de lo constitucionalmente posible. La STC 31/2010, de 28 de junio, que resolvía los diferentes recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la nueva norma catalana y que declaró inconstitucionales o concretó una determinada interpretación conforme a la Constitución de no pocos preceptos de la misma, marcaría el inicio del giro secesionista de los partidos políticos y grupos parlamentarios que sostienen al Gobierno de esa Comunidad Autónoma.

Por motivos, por tanto, bien diferentes pero claramente conectados, ambas coyunturas —la económica y la política— han favorecido el surgimiento de determinadas demandas recentralizadoras en diferentes ámbitos. Así, partidos de reciente creación como UPyD o Ciudadanos han consolidado su espacio electoral dentro del espectro político nacional y autonómico concurriendo a diferentes comicios con programas que propugnaban como eje vertebral de sus propuestas una importante reconsideración del modelo territorial, incluyendo fórmulas que, implícita¹ o explícitamente², determinarían un grado más o menos intenso de recentralización competencial sin renunciar al Estado autonómico. Mucho más recientemente, el 15 de enero

1 Sirva para ilustrar esta afirmación un breve extracto del documento *C's ante el debate sobre la reforma del Estado Autonómico*, publicado en www.ciudadanos-cs.org: «La autonomía territorial estará siempre subordinada a la mejor defensa de la libertad del ciudadano y de sus derechos políticos y sociales. En ningún caso la descentralización política (tampoco la centralización) puede ser un fin en sí mismo independiente de los criterios de interés para los ciudadanos o eficacia en la prestación de servicios públicos [...]. Desde la defensa del Estado autonómico constitucional es necesario plantear una reforma orientada a racionalizar su funcionamiento y gasto, introducir y potenciar los elementos de coordinación entre las distintas Administraciones para preservar la coherencia y la unidad del conjunto; mantener su capacidad de bienestar, progreso y cohesión; al mismo tiempo que se corrigen las disfunciones que acabarían transformando un único sistema sanitario, educativo, de seguridad, judicial, etc., en diecisiete diferentes atendiendo al deseo y voluntad nacionalistas».

2 Cabría destacar, tan sólo a modo de ejemplo, los puntos 2 y 3 del Programa Electoral con el que UPyD concurrió a las elecciones generales de 20 de noviembre de 2011 (www.upyd.es): «Reforma de la Constitución para conseguir un Estado federal fuerte con competencias exclusivas en educación, sanidad, justicia o medio ambiente, que garantice a todos los ciudadanos los mismos derechos y obligaciones en cualquier lugar de España. Donde las Comunidades Autónomas tengan las mismas competencias y financiación, sin privilegios ni excepciones. Distribuyendo racionalmente las competencias entre Estado, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos para evitar duplicidades, despilfarro y burocracia inútil. [...] Educación y Sanidad deben ser competencia del Estado aunque la gestión sea descentralizada. Porque es irracional tener diecisiete sistemas educativos y sanitarios más ineficaces, caros e injustos que uno solo igual para todos».

del presente año ha sido presentado Vox —partido político surgido de la escisión de un sector crítico del Partido Popular vasco—, en cuyo manifiesto fundacional se aboga por un «Estado fuerte y eficiente, administrativamente descentralizado y capaz de acomodar y reconocer la pluralidad histórica y cultural de nuestra Nación [...] con un único Gobierno y un único Parlamento depositario exclusivo de la soberanía nacional»³, lo que, claramente, ya no sería una revisión parcialmente recentralizadora del Estado autonómico, sino una enmienda a la totalidad del mismo.

Este tipo de planteamientos ha venido calando también en sectores relevantes de la sociedad civil⁴ y ha tenido eco igualmente entre una minoritaria pero cualificada doctrina académica. Son numerosos, por ejemplo, los trabajos de investigación publicados por el profesor Sosa Wagner que recogen este objetivo revisionista del Estado autonómico⁵, así como sus frecuentes intervenciones en medios de comunicación por su condición de eurodiputado. Traemos aquí, por elocuentes, las primeras líneas de un artículo de prensa publicado por este autor en el diario *El Mundo* tan sólo dos semanas antes de las elecciones generales de 2011⁶: «Produce cierta satisfacción comprobar que aquello que algunos venimos escribiendo desde hace años acerca del rumbo errático de nuestro Estado de las Autonomías se empieza a convertir en lenguaje políticamente correcto. Así, por ejemplo, vemos cómo el candidato socialista advierte ahora que se ha roto la unidad de mercado, que existen duplicidades entre Administraciones, que el despilfarro autonómico no hay Estado que lo resista [...] Es decir, todo aquello que sabemos quienes éramos tildados, desde las tribunas oficiales, de retrógrados sin remedio y lo hemos denunciado en libros y conferencias con abundancia de razonamientos y verbigracias. Ya no se oye aquella cantinela según la cual el Estado autonómico funciona *razonablemente bien*, que era la consigna propalada sin descanso por los altavoces de ese cansino *progresismo* tan fingido como vacuo».

3 Todo ello, en el entendido de que «el Estado de las Autonomías ha sido un intento bienintencionado, pero fallido. Sus fines eran correctos, pero su concreción jurídica y práctica ha resultado insatisfactoria tanto desde el punto de vista político como del funcional y económico. No ha cumplido el objetivo de integrar a los nacionalismos periféricos, contribuyendo por el contrario a la exacerbación de sus pulsiones separatistas; ha provocado un crecimiento del sector público más allá de lo sostenible; ha deteriorado significativamente la unidad de mercado interna; ha multiplicado innecesariamente la complejidad administrativa; ha dañado la coherencia de nuestra acción exterior y ha contribuido en buena medida a la preocupante pérdida de calidad de nuestro sistema educativo». *Vid.* texto completo en www.voxespaña.es/index.php/manifiesto-fundacional.

4 *V.g.*, el Presidente de la Cámara de Comercio de Valladolid, en declaraciones al Diario *La Razón*, del 17 de noviembre de 2011, manifestó que, según su criterio, «no se pueden mantener diecisiete Autonomías con un nivel de desarrollo superior al del Estado federal, no puede haber fronteras interiores y algunos servicios deben mancomunarse. Esta situación actual nos disgrega como país y nos debilita».

5 *Vid.*, por todos, la durísima crítica a la actitud de los actores del proceso evolutivo del Estado autonómico desde su génesis de SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M.: «Nos hemos encontrado avanzando por la senda de la descentralización en todo caso, en toda circunstancia y ante cualquier materia, fervorosos de este nuevo dogma teológico que surge en este tiempo sin dogmas», en *El Estado sin territorio. Cuatro relatos de la España autonómica*, Marcial-Pons, Madrid, 2011, p. 27.

6 Artículo de opinión «La devolución de competencias autonómicas», publicado el 7 de noviembre de 2011 en el diario *El Mundo*.

Pues bien, es en este contexto donde debemos situar la cuestión que aquí nos ocupa. Ante este estado de cosas, surgieron en 2011 —especialmente a partir del tenso Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de ese año, donde se empezaron a discutir los términos del próximo modelo de financiación autonómica— las primeras voces de Presidentes de Comunidades Autónomas gobernadas por el Partido Popular amenazando con una devolución unilateral de determinadas competencias, y alegando para ello razones de orden económico y político. Durante el último tramo de la pasada Legislatura los Presidentes de Madrid, Castilla La Mancha, Valencia y Murcia se manifestaron reiteradamente en este sentido⁷, aunque sin adoptar nunca ninguna medida concreta que fuera en la dirección anunciada, excepción hecha de la ruptura unilateral de las negociaciones entre la Comunidad Autónoma de Murcia y el Gobierno central para la concreción de los trasposos correspondientes a las competencias autonómicas sobre la administración de justicia. Desde el Gobierno estatal no se tardó en rechazar de plano la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran devolver unilateralmente al Estado las competencias de las que son titulares, añadiendo esta vez al elemento político argumentos de orden jurídico-constitucional. En palabras del entonces Ministro de Justicia, Francisco Caamaño⁸: «El PP nunca ha creído en el Título VIII de la Constitución y, por tanto, se sienten incapaces en muchos casos de gestionarlo y asumir sus responsabilidades. Las Comunidades Autónomas que tienen competencias ya transferidas tienen que cumplir su responsabilidad. Devolverlas implicaría una reforma de la Constitución y de los Estatutos».

Lógicamente, después de alcanzar el Partido Popular el Gobierno tras las elecciones del 20 de noviembre de 2011, tanto la intensidad como la frecuencia de las manifestaciones de estos Presidentes autonómicos descendieron notablemente. Tan sólo Esperanza Aguirre, todavía Presidenta de la Comunidad de Madrid, mantuvo el pulso dialéctico con el Ejecutivo central. Situación que el Presidente del Gobierno pretendió zanjar sin éxito en varias ocasiones⁹, la última de ellas en el pasado Debate sobre el Estado de la Nación, de 20 de febrero de 2013, con un contundente «yo no tengo ninguna intención de recentralizar nada»¹⁰. Aun habiendo perdido su fuerza inicial, la polémica sigue latente¹¹ y, sin duda, adquirirá nuevos bríos

7 La incidencia del elemento político y el económico se aprecian claramente en estas declaraciones realizadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia a la agencia EFE, el 27 de julio de 2011, durante su participación en los Cursos de Verano de la UCM en San Lorenzo del Escorial: «Si resulta que en un lugar de España donde no quieren ser un lugar de España se está dando una Historia que no tiene nada que ver con España, no me interesa la competencia de educación, ni en Murcia, ni en Sebastopol [...] Si al final del trayecto resulta que no podemos mantenerlo, no les quepa duda: deseo fervientemente que nunca lleguemos a esta circunstancia, pero si llegamos, antes que la quiebra, de que nadie se quede sin esos servicios básicos, los devuelvo al Estado y que se haga cargo».

8 Declaraciones al diario El País, de 28 de julio de 2011.

9 V.g. en sesión de control al Gobierno en el Senado, de 11 de abril de 2012, afirmó que una revisión del modelo territorial «ni se plantea, ni se discute». Vid. Diario de Sesiones del Senado, n.º 12, año 2012.

10 Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 91, año 2013.

11 La propia M.^a Dolores de Cospedal, Presidenta de Castilla La Mancha y Secretaria General del Partido Popular, ha afirmado, el pasado 11 de diciembre de 2013 en el coloquio *Escenarios Políticos* del diario ABC, que transferir las competencias en educación a las Comunidades Autónomas «fue un error», pero que,

conforme se aproxime el momento de adoptar decisiones definitivas sobre el nuevo modelo de financiación autonómica.

Sea como fuere, el caso es que todo lo hasta aquí descrito nos plantea inmediatamente un interesantísimo interrogante, íntimamente relacionado con las bases estructurales de nuestro Estado autonómico, que precisa de una respuesta rigurosa y completa desde el ámbito académico. ¿Pueden las Comunidades Autónomas devolver unilateralmente competencias al Estado? Y, en concreto, ¿existe cauce jurídico en nuestro sistema para articular semejante pretensión? La respuesta de la doctrina ha sido, hasta la fecha, tan escueta como contundente. Pese a que no se han editado trabajos académicos que traten este problema en profundidad, en diferentes declaraciones y artículos de prensa la doctrina más autorizada ha coincidido en señalar que sin la concurrencia de la voluntad estatal —bien vía reforma constitucional, bien vía reforma estatutaria— las Comunidades Autónomas, por sí mismas, no están habilitadas por la Constitución para retornar al Estado competencias ya transferidas¹². Y ello, en virtud de dos grandes principios firmemente consolidados por el legislador y la jurisprudencia constitucional y admitidos por todos los sectores de la doctrina: la indisponibilidad de las competencias y la bilateralidad de la norma estatutaria.

En nuestro criterio, resultando de todo punto indiscutible la vigencia de ambos principios en nuestro sistema de reparto territorial del poder y evidente su proyección sobre la cuestión que aquí nos ocupa, para la correcta y completa resolución de este interrogante es preciso un análisis más detenido de todas y cada una de las variables que en él concurren, atendiendo muy especialmente a una visión sistemática, finalista y de conjunto del Título VIII de nuestra Constitución que, como detallaremos más adelante, diseña toda una batería de mecanismos y procedimientos para la descentralización del Estado y que nada dice, al menos no expresamente, acerca de la reversibilidad del proceso.

Habrà que empezar, pues, por clarificar si cuando hablamos de devolución competencial nos referimos sólo al ejercicio de las potestades o también a su titularidad, si nuestra Constitución permite una operación de esta naturaleza y, por último, si hay cauce procesal específico previsto o si cabe, en su defecto, reconsiderar alguno de los existentes. A tal efecto, comenzaremos por revisar la aplicación que pueda tener aquí el principio de indisponibilidad competencial, para, a continuación, referirnos al carácter paccionado o bilateral de las normas estatutarias y, muy particularmente, al alcance que pueda o deba tener la intervención de las Cortes Generales en los procesos de reforma de Estatutos de Autonomía que pretendieran la devolución al Estado de alguna competencia ya transferida. Todo ello, siempre a la luz del derecho a la autonomía y del principio dispositivo, verdadera piedra

llegados a este punto, «es complicado dar marcha atrás porque algunos dirían inmediatamente que se quiere recentralizar el Estado, pero en su día nos equivocamos todos».

12 Vid. SOSA WAGNER, F. en el diario *El Mundo*, de 7 de noviembre de 2011; PUNSET BLANCO, R. en el diario *La Nueva España*, de 7 de agosto de 2011; o BLANCO VALDÉS, R. en el diario *ABC*, de 31 de julio de 2011.

angular sobre la que se deben articular los argumentos conducentes a resolver de forma adecuada el interrogante planteado. Pasemos, pues, a ello.

II. LA INCIDENCIA TANGENCIAL DEL PRINCIPIO DE INDISPONIBILIDAD COMPETENCIAL

1. El principio de indisponibilidad competencial como límite al ejercicio de la competencia propia

Los artículos 8 y 12 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recogen de modo expreso que las competencias que cada Administración Pública tiene atribuidas son absolutamente irrenunciables por sus titulares, lo que no obsta la eventual celebración de convenios de colaboración entre distintas Administraciones o la licitud de figuras intraadministrativas como la delegación, la avocación, la encomienda de gestión, la delegación de firma o la suplencia, en los supuestos y condiciones tasadas que esta misma norma recoge en sus preceptos concordantes.

Las competencias son, por tanto, con carácter general, indisponibles para la Administración Pública que las ostenta, tanto *ad intra*, en sus relaciones interorgánicas, como *ad extra*, en sus relaciones con otras Administraciones. Ni el Estado ni las Comunidades Autónomas pueden renunciar a las competencias que le son propias¹³. De este modo, tal y como ha venido reiterando el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, la distribución competencial que el complejo normativo Constitución-Estatutos de Autonomía atribuye al Estado y a las Comunidades Autónomas respectivamente no puede verse alterado ni por «la pasividad temporal de cualquiera de los entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte del otro»¹⁴, ni so pretexto de su ejercicio conjunto y mancomunado vía convenio de colaboración¹⁵. Así, los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas son «técnicas consustanciales a nuestro modelo de Estado autonómico que deberían ser acordadas [...] buscando entre todos, dentro del respectivo e indisponible marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que

13 STC 13/1992, de 6 de febrero, F. J. 3.º; «De manera que la Comunidad Autónoma siempre podría evitar la lesión a su autonomía política o la invasión competencial rechazando la subvención en la forma prevista en los Presupuestos Generales del Estado y si en uso de su autonomía de la voluntad la acepta, prestando su consentimiento a las condiciones y modo de la subvención, ello priva de fundamento a toda queja competencial en este sentido, pues sería ir contra sus propios actos. Pero un razonamiento semejante sería constitucionalmente inaceptable porque la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas».

14 Vid. STC 26/1982, de 24 de mayo, F. J. 1.º En el mismo sentido, por todos, TOMÁS Y VALIENTE, F., *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 90.

15 STC 95/1986, de 10 de julio, F. J. 5.º: «No puede aceptarse que al socaire de un convenio de colaboración [...] se arrogue aquí [el Estado] un nuevo título competencial que menoscabe o elimine las atribuciones que en esta materia, según hemos dicho, incumben a la Comunidad Autónoma por gracia de la Constitución y del Estatuto, ni tampoco es admisible que, a merced de dicho convenio, éste haya podido renunciar a unas competencias que son indisponibles por imperativo constitucional y estatutario».

disminuyan la conflictividad entre aquellos poderes, todos los cuales deben guiarse siempre por una común lealtad constitucional [...] Es obvio que no pueden servir para que el Estado recupere competencias en sectores de actividad descentralizados por completo»¹⁶. Situaciones estas, por tanto, de delicado equilibrio, especialmente en aquellos frecuentes supuestos en que, en el marco del pacto, el Estado aporta el grueso de los medios financieros y pretende por ello condicionar un determinado modo de ejercicio de la competencia en cuestión por parte de la Comunidad Autónoma firmante.

En definitiva, lo que en realidad prohíbe este principio de indisponibilidad competencial es que del ejercicio —a través de un convenio o de cualquier otra fórmula de cooperación interadministrativa— o la inacción de una competencia autonómica se derivara *de facto* una suerte de cesión al Estado de unos poderes que le son propios por imperativo constitucional y estatutario¹⁷. No se trata, pues, de impedir desplazamientos de la titularidad de la competencia autonómica, que en ningún caso se vería afectada por la extralimitación estatal, sino de garantizar el libre ejercicio de su titular —la Comunidad Autónoma— aun cuando se lleve a cabo de forma pactada con otra Administración.

2. Su proyección sobre la eventual pretensión autonómica de devolver competencias

Por todo lo anterior, no nos parece técnicamente correcto afirmar que el principio de indisponibilidad competencial impide a las Comunidades Autónomas devolver competencias unilateralmente. En ningún caso se proyecta este principio sobre el reparto competencial que realizan la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía, sino que, una vez establecido éste, pretende evitar precisamente un ejercicio fraudulento de los poderes propios que *de facto* diera como resultado una cesión o *préstamo de uso* a un poder público distinto de su legítimo titular.

Resulta evidente que una eventual devolución competencial de una Comunidad Autónoma al Estado sólo sería tal si lo efectivamente devuelto fuera lo que en su día recibió: la titularidad de la competencia y con ella, por supuesto, su libre ejercicio. Por este motivo, deberíamos situar el foco de atención en torno al cauce jurídico en virtud del cual las Comunidades Autónomas han asumido competencias originariamente estatales —el Estatuto de Autonomía— para intentar averiguar si cabe revertir tal situación —a través, lógicamente, de su reforma— con la concurrencia de la única voluntad de la Comunidad Autónoma. Y a esa labor nos dedicaremos en los siguientes epígrafes de este trabajo.

No obstante ello, no podemos desconocer una posibilidad real y nada descartable en el contexto actual: cabría imaginar que una Comunidad Autónoma

16 STC 13/1992, de 6 de febrero, FF. JJ. 7.º y 10.º

17 *Vid.*, a este respecto, GONZÁLEZ GARCÍA, I., *Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas. Una pieza disfuncional de nuestro Estado de las Autonomías*, CEPC, Madrid, 2006, p. 96.

interesada en devolver al Estado la titularidad y el ejercicio de una determinada competencia, persuadida de la inviabilidad de reformar su Estatuto de Autonomía sin consentimiento estatal —tal y como defiende, según veremos, la totalidad de los actores políticos y una abrumadora mayoría doctrinal—, buscara otras vías para deshacerse de la *carga* competencial, aunque sin devolverla formalmente. Esto es, intentara provocar la intervención estatal, como medida de presión política, quizá con la vista puesta en que el Estado finalmente acabara aceptando una reforma estatutaria de devolución competencial. Lo cual podría articularse de dos modos diferentes: a) a través de la completa y total inacción de sus poderes, incluyendo incluso la derogación expresa de la norma o normas autonómicas correspondientes en el caso de que la competencia en cuestión atribuyera a la Comunidad Autónoma no sólo potestades ejecutivas sino también legislativas; b) o bien haciendo uso de sus poderes de manera manifiestamente contraria al interés general.

En ambos supuestos se incurriría, ahora sí, en una clara vulneración del principio de indisponibilidad competencial —e, incluso, del principio de lealtad constitucional¹⁸— pero en ningún caso habría afectación del reparto competencial estatutariamente establecido: ni como consecuencia de la actuación llevada a cabo por la Comunidad Autónoma, ni como consecuencia de las eventuales intervenciones estatales que aquélla podría provocar. Así, en el supuesto de actuación autonómica contraria al interés general, el Estado tendría a su disposición los instrumentos excepcionales que recoge la Constitución en sus artículos 150.3 y 155. Ninguno de ellos, ni siquiera en el más intenso de sus usos posibles, alterarían *per se*, en sentido estricto, el reparto de titularidades competenciales establecido en el bloque constitucional. En el supuesto contrario, renuncia al ejercicio material de la competencia y derogación de la legislación propia, además de la eventual aplicación —según las circunstancias del caso— de los dos instrumentos coercitivos de último recurso antes citados, el Estado podría interponer ante el Tribunal Constitucional un conflicto negativo de competencias (arts. 161.1.c CE y 68-72 LOTC) y que éste resolviera conminando a la Comunidad Autónoma al ejercicio obligado de sus potestades. Entre tanto, cabría plantear la aplicación supletoria del Derecho estatal (art. 149.3 CE) a los efectos de colmar la laguna normativa creada voluntariamente por la Autonomía, si bien encontraríamos aquí dos dificultades de diverso orden: en primer lugar, podría cuestionarse la activación de esta cláusula de supletoriedad al tratarse de una laguna intencionada, esto es, una opción de política legislativa y no una omisión de orden técnico por parte del legislador autonómico; y, en segundo término, hemos de tener presente que, aun considerando aplicable supletoriamente la legislación estatal¹⁹, seguiría siendo la

18 *Vid.*, sobre este principio, ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L., *La lealtad constitucional en la Constitución Española de 1978*, CEPC, Madrid, 2008.

19 En nuestro criterio, el deseo del legislador autonómico de dejar espacios sin normar respondería, en este caso, no a un criterio estricto de política legislativa sino a un intento doloso de forzar un consenso con el Estado sobre la devolución de la competencia. Intento que, además, afectaría gravemente al correcto funcionamiento de nuestro sistema normativo. Por lo que entendemos que, precisamente en estos supuestos, la aplicabilidad de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal sería de todo punto incuestionable. *Vid.*, sobre el

Comunidad Autónoma la encargada de su ejecución y, por tanto, lo normal sería que también se negase a ello, en la evidencia de que la pretensión del territorio no sería tanto dejar de ejercer su potestad normadora sobre la materia como conseguir que sea la Administración estatal quien asuma la prestación de un servicio público que no puede sostener.

Sea como fuere, más allá del eventual uso por parte de la Comunidad Autónoma de estas vías de hecho contrarias al principio de indisponibilidad competencial, debemos centrar nuestro análisis, como decíamos antes, en la reforma de los Estatutos de Autonomía como único cauce potencial para intentar vehicular una devolución *in integrum* de las competencias autonómicas al Estado, atendiendo particularmente, claro está, al problema de la necesaria concurrencia de la voluntad estatal prevista en las normas reguladoras de estos procesos.

III. LA BILATERALIDAD DE LA DECISIÓN ESTATUTARIA COMO OBSTÁCULO A LA DEVOLUCIÓN UNILATERAL DE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

1. Consideración preliminar: la vigencia del principio dispositivo y la reversibilidad del sistema

Antes de entrar a considerar si es o no posible articular a través de una reforma estatutaria la devolución de competencias autonómicas, debemos referirnos, siquiera brevemente, a dos cuestiones previas que constituyen *conditio sine qua non* de cualquier argumentación jurídica sobre el particular: la vigencia del principio dispositivo una vez creadas ya todas las Comunidades Autónomas y la posibilidad de que una reforma estatutaria pueda estar dirigida —ya veremos después si unilateralmente o con ineludible concurrencia de voluntades— a la recentralización de competencias ya transferidas.

Resulta comúnmente admitido por la doctrina más autorizada en la materia que la articulación del derecho a la autonomía a través del principio dispositivo no sólo se proyecta sobre el momento inicial del acceso a la autonomía de los territorios que pueden hacerlo, sino también, dado el carácter relativa pero permanentemente abierto de nuestro sistema²⁰, sobre la eventual modificación del régimen de esas nuevas estructuras territoriales que son las Comunidades Autónomas. En palabras de Fossas Espadaler, por medio del principio dispositivo nuestra Constitución «atribuye a unos sujetos territoriales el poder de activar su existencia e impulsar su

particular, TAJADURA TEJADA, J., *La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal respecto del autonómico*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000, pp. 138-144; y BALAGUER CALLEJÓN, F.: «La integración del Derecho autonómico y la aplicación supletoria del Derecho estatal», en *Revista de Administración Pública*, n.º 124, 1991, p. 107.

20 Respecto de la conveniencia de reconsiderar la permanente apertura del modelo, *vid.* las interesantes reflexiones recogidas en el apartado 5.º del *Informe del Consejo de Estado, de 16 de febrero de 2006, sobre la modificación de la Constitución Española de 1978* (n.º E 1/2005).

modificación, confiriéndoles una capacidad de decisión en dos elementos materiales de esta estructura que consideramos fundamentales: la delimitación de las entidades territoriales y la distribución del poder entre éstas y las instancias centrales del Estado», pudiendo, por tanto, de ese modo, participar en la configuración de su propia autonomía mediante la adopción del Estatuto «y posteriormente pudiendo *proponer y codecidir* su modificación mediante la revisión estatutaria»²¹.

Así pues, el principio dispositivo no sólo determina quién o quiénes deciden el diseño de los elementos esenciales de la estructura territorial del Estado y la configuración del autogobierno de las Comunidades Autónomas, sino que además permite que esos mismos sujetos²², a través de procedimientos paralelos a los iniciales, revisen los términos de la relación entre el Estado y los territorios descentralizados, y muy particularmente, del reparto de poder entre ellos establecido por la primera norma estatutaria. Adviértase, además, que la única previsión constitucional que hace alusión expresa, no ya a los aspectos procesales de la reforma de los Estatutos, sino a la finalidad o contenidos posibles de ésta (art. 148.2 CE) se refiere a la eventual ampliación competencial de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía ordinaria, lo que, lógicamente, no excluye otros contenidos posibles de cualquier reforma estatutaria, pero sí resulta un indicador muy evidente de que la Constitución entiende el reparto competencial que realicen los Estatutos de Autonomía como objeto susceptible de revisión posterior.

Del mismo modo, también es un lugar común entre la doctrina mayoritaria que, si bien no existe un precepto constitucional que lo recoja expresamente, esa misma condición abierta del modelo territorial permitiría, a través de la reforma de los Estatutos, no sólo la ampliación de competencias prevista en el artículo antes referido²³ y de cualesquiera otras que el legislador estatutario pudiera incorporar — con el único límite de las competencias blindadas como exclusivas del Estado *ex art.* 149.1 CE—, sino también una reducción —y, por tanto, recentralización— de las mismas. Todo ello, claro está, siempre con la anuencia de la Comunidad Autónoma, es decir, a iniciativa propia o con la aprobación correspondiente del Parlamento autonómico si estuviéramos ante un supuesto de iniciativa estatal de la reforma es-

21 FOSSAS ESPADALER, E., *El principio dispositivo en el Estado Autonómico*, IVAP-Marcial Pons, Madrid, 2007, pp. 83 y 84. *Vid.*, en este mismo sentido, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., y ALBERTÍ ROVIRA, E., ambos en «Consideraciones del Informe sobre otras posibles reformas del modelo autonómico», en GÓMEZ MONTORO, A. J. (Ed.), *La reforma del Estado Autonómico. Jornadas de Estudio sobre el Informe del Consejo de Estado*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 91 y 107, respectivamente.

22 Sujetos que serían, en el momento constitutivo, unas entidades colectivas integradas por la población asentada en un territorio (de características históricas, culturales y económicas comunes, *ex art.* 143.1 CE), que a través de representantes y directamente ejerce tal derecho, esto es, corporaciones públicas de base territorial y naturaleza política; y, en un segundo momento, lógicamente, la propia Comunidad Autónoma ya constituida. *Vid.*, al respecto, FOSSAS ESPADALER, E., *El principio... op. cit.*, pp. 106-108; y AGUADO RENO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, CEPC, Madrid, 1996, p. 193.

23 Como se verá en el epígrafe IV de este trabajo, que la Constitución se refiera expresamente tan sólo a la *ampliación* de competencias autonómicas encuentra su razón de ser en la lógica estructural de su Título VIII, diseñado como un auténtico *manual* para la descentralización.

tatutaria. Traemos aquí, por todas, la afirmación de Muñoz Machado al respecto²⁴: «No parece que exista inconveniente para que la propia Comunidad Autónoma ejercite su iniciativa para la reforma prescindiendo de alguna competencia que le reconoció el primer Estatuto aprobado: se hace uso aquí del principio dispositivo que se empleó para redactar el Estatuto, que mantiene toda su virtualidad por ser la Constitución quien lo ampara».

Por tanto, el principio dispositivo sigue *activo* una vez concluido el acceso a la autonomía, siendo perfectamente posible una reconsideración de los equilibrios de poder entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, incluso en el sentido de renunciar a competencias ya asumidas estatutariamente. Operación ésta que habría de vehicularse inexcusablemente a través de la correspondiente reforma del Estatuto, lo que, en principio, como pasamos a ver, exigiría en toda circunstancia al menos el expreso consentimiento del Estado, quedando así *prima facie* vedada la posibilidad de que las Comunidades Autónomas utilizaran este cauce para devolver competencias de modo unilateral.

2. La articulación normativa del consentimiento estatal

La Constitución hace tan sólo dos referencias al procedimiento que se debe seguir para la reforma de los Estatutos de Autonomía: de un lado, el art. 147.3 CE establece que serán los propios Estatutos quienes regulen estos procesos y que, en todo caso resultará precisa «la aprobación por las Cortes, mediante ley orgánica» de la reforma; y, de otro lado, el art. 152.2 CE prevé que los Estatutos que hubieran sido aprobados por la vía extraordinaria a la que se refieren el art. 151 CE y concordantes —esto es, País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía—, una vez sancionados y promulgados, «solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes».

Vemos, pues, cómo ambos preceptos remiten a las propias normas estatutarias el grueso de la regulación de su procedimiento de reforma, introduciendo tan sólo dos condicionantes: referéndum preceptivo para las Comunidades Autónomas constituidas *ex art.* 151 CE y la necesaria intervención aprobatoria de las Cortes Generales vía ley orgánica. Como ya se habrá advertido, una apresurada lectura de ambos preceptos constitucionales podría inducirnos al error de interpretar que la exigencia de expreso consentimiento estatal a través de ley orgánica es predicable tan sólo de aquellas Comunidades Autónomas que accedieran a la autonomía por cualquier otra vía distinta a la prevista en el art. 151 CE, lo que, sin lugar a dudas,

24 MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Iustel, Madrid, 2007, 2.^a edición, Vol. I, p. 384. Muy elocuentes también son las palabras de AGUADO RENEDO, C. sobre esta cuestión: «En efecto, de entrada, si quien puede lo más puede lo menos, pudiendo las Comunidades Autónomas (*solicitar*) ampliar competencias, también les cabe voluntariamente (*solicitar*) disminuirlas», en «El principio dispositivo y su virtualidad actual en relación con la estructura territorial del Estado», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 98, 1997, p. 150.

obligaría a un tratamiento diferenciado de ambos grupos de Comunidades Autónomas en este trabajo.

Sin embargo, debemos advertir que el art. 147 CE constituye una regla general y común para toda norma estatutaria, independientemente de la vía de acceso escogida, donde se establecen, además de este requisito procesal de su reforma (ap. 3.º), la peculiar naturaleza que a estos tipos normativos corresponde como normas integradas dentro del ordenamiento jurídico general (ap. 1.º), así como los contenidos que necesariamente tienen que incorporar a su articulado como requisitos materiales de su válida aprobación (ap. 2.º). Asimismo, no cabe desconocer que, en virtud del principio *contrarius actus*, que hemos de tener siempre presente cuando de procedimientos de aprobación y reforma de normas jurídicas se trate, en la medida en que la elaboración de la primera norma estatutaria por la que se crea la Comunidad Autónoma y se le atribuyen competencias exige, en todo caso y para todas las vías de acceso, consentimiento estatal vía ley orgánica de Cortes Generales, resulta obligado que ese mismo requisito vuelva a ser requerido para su reforma²⁵. Y, precisamente, a cumplir también con las exigencias de este principio viene el establecimiento de referéndum preceptivo del art. 152 CE para la válida reforma de los Estatutos de Autonomía de País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, que hemos de entender, por tanto, como medida no alternativa sino adicional para estas Comunidades al requisito general previsto para todas en el art. 147.3 CE. Así lo ha interpretado también el propio legislador estatutario, puesto que todos los Estatutos de Autonomía sin excepción, en el uso de la libre normación de sus procedimientos de reforma que la Constitución les atribuye, han recogido como requisito inexcusable para la validez de sus respectivos procesos de reforma la aprobación de las Cortes Generales por ley orgánica.

Ello sentado, sobre la concreta regulación estatutaria de dichos procedimientos hay que señalar que, por lo que hace a su fase autonómica, el panorama normativo es muy heterogéneo²⁶: todos los Estatutos recurren a una variante agravada de lo que sería su procedimiento legislativo ordinario pero con notables diferencias en relación con los sujetos titulares de la iniciativa, los requisitos de la misma, el tipo de mayoría requerida para su aprobación final (que va desde la mayoría absoluta hasta los dos tercios de la Cámara correspondiente), etc. Por lo que se refiere a la fase estatal de la reforma, que es la que en este punto más nos interesa, podríamos distinguir entre: a) Estatutos de Autonomía que establecen, sin más, la aprobación

25 *Vid.*, por todos, ARAGÓN REYES, M., «La reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, 1992-93, p. 200; y GUTIÉRREZ LLAMAS, A., *Los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 47 y siguientes.

26 Ya tras la aprobación primera de todos los Estatutos de Autonomía un sector doctrinal censuró las deficiencias de los procedimientos de reforma recogidos en esos textos originales, circunstancia que, a nuestro juicio, no se ha subsanado suficientemente con ocasión de las diversas reformas estatutarias que después se han sucedido. *V.g.*, ARAGÓN REYES, M. los calificó de «sistema extraordinariamente complicado, lleno de ambigüedades, incluso contradicciones y lagunas, con un alto índice de heterogeneidad entre las diversas Comunidades y muy necesitado de aclaraciones normativas y doctrinales», en «La iniciativa legislativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, 1986, pp. 310 y 311.

de las Cortes Generales por ley orgánica de cualquier tipo de reforma²⁷; b) aquéllos que distinguen entre aprobación de las Cortes para reformas que afecten a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado —reparto competencial, lógicamente, incluido— y voto de ratificación para las que sólo afecten al ámbito de su autoorganización²⁸; c) aquéllos otros que prevén alguna fórmula de negociación o pacto entre representantes de la Comunidad Autónoma y las Cortes Generales sobre el proyecto aprobado por el Parlamento autonómico antes de su ratificación definitiva por ley orgánica²⁹; d) los casos particulares de Canarias y Valencia, que establecen la devolución del texto al Parlamento autonómico antes de su aprobación definitiva por las Cortes, en el caso de que éste haya sufrido modificaciones importantes durante su tramitación como ley orgánica, a los efectos de que la Cámara territorial pueda manifestarse al respecto y renegociar o desistir de la reforma³⁰; e) y el supuesto especial de Navarra que, como es conocido, vehicula la reforma de la LORAFNA a través de la negociación directa de los Ejecutivos central y autonómico, sometiendo posteriormente el texto acordado al voto de ratificación de ambos Parlamentos por separado, decisión que, en el caso de las Cortes Generales, revestirá forma de ley orgánica³¹.

A todo ello cabe añadir un dato muy relevante, como veremos después, a los efectos de este trabajo: sendas Resoluciones de la Presidencia de Congreso y Senado introdujeron —en nuestro criterio, reconocieron— la posibilidad, abierta a todas las Comunidades Autónomas, de poder retirar el texto de la reforma durante su tramitación en las Cortes Generales en cualquier momento anterior a la definitiva aprobación por éstas³², en la idea de poder evitar así que el Parlamento estatal acabe aprobando una reforma estatutaria contraria a la voluntad de quien está ejerciendo su derecho a la autonomía.

Una vez visto cuál es el régimen jurídico que la Constitución y los Estatutos de Autonomía establecen para la reforma estatutaria y, muy en particular, para la articulación del consentimiento estatal a la reforma, hemos de pasar a concretar cuál es el verdadero alcance de ese requisito de aprobación/ratificación de las Cortes Generales por ley orgánica, es decir, qué concreta capacidad de decisión sobre la reforma

27 Art. 91 EA Extremadura, art. 54 EA Castilla La Mancha, art. 56 EA Asturias, art. 58 EA Cantabria, art. 139 EA Baleares, art. 64 EA Madrid, art. 55 EA Murcia, art. 58 EA La Rioja.

28 Arts. 46 y 47 EA País Vasco, arts. 248 y 249 EA Andalucía, arts. 56 y 57 EA Galicia.

29 Art. 223 EA Cataluña, art. 115 EA Aragón y art. 91 EA Castilla-León.

30 Art. 64 EA Canarias y art. 81 EA Valencia.

31 Art. 71 LORAFNA.

32 Arts. Tercero.2, Quinto.4 y Séptimo.2 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 16 de marzo de 1993 (BOCG, Congreso, Serie E, n.º 255, de 22 de marzo de 1993); y arts. Tercero.1, Quinto.1 y Séptimo.1 de la Norma Supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993 (BOCG, Senado, Serie I, n.º 23, de 5 de noviembre de 1993). Esta regulación, cuya ubicación en este tipo normativo resulta cuestionable, se ha ido incorporando al articulado de los Estatutos de Autonomía reformados a partir del año 2006. *Vid.* art. 115.5 EA Aragón, art. 139.4 EA Baleares, art. 91.4 EA Castilla-León, art. 250 EA Andalucía y art. 223.1.h EA Cataluña.

estatutaria corresponde en su virtud al Parlamento estatal, para poder determinar finalmente si cabe por este cauce algún modo de imponer la voluntad autonómica sobre la estatal cuando de devolución de competencias verse la reforma.

3. Unanimidad doctrinal contraria a cualquier reforma unilateral del Estatuto. ¿Un callejón sin salida?

En qué deba consistir exactamente esa intervención de las Cortes Generales en el proceso de reforma estatutaria que reviste forma de ley orgánica ha sido y es una cuestión muy debatida por la doctrina más especializada desde los primeros momentos de la puesta en marcha del Estado autonómico. Para ordenar la problemática en torno a esta cuestión, a los efectos que aquí interesan, podríamos disponerla en tres escalones sucesivos:

En primer lugar, cabe preguntarse si las Cortes podrían someter a su consideración durante este trámite el conjunto del Estatuto de Autonomía a reformar o si deberían limitarse a intervenir exclusivamente sobre la parte de la norma afectada por el proyecto de reforma aprobado por el Parlamento autonómico. Parece claro, a nuestro juicio, que debemos inclinarnos por esta segunda opción, y ello por la buena y simple razón de que en caso contrario estaríamos omitiendo por completo la preceptiva fase autonómica de la reforma. Así lo ha puesto también de manifiesto un sector doctrinal ampliamente mayoritario. Por la claridad de su enunciado, traemos aquí la opinión de Trujillo Fernández³³: «Aunque nada se diga en los Estatutos, es fácil concluir que la facultad de enmienda de las Cortes está limitada por la propuesta de reforma acordada por el Parlamento autonómico, pues resulta evidente que si las Cortes, por vía de enmienda, modifican aspectos del Estatuto cuya reforma no ha sido previamente aprobada y propuesta por la Cámara autonómica, infringirían el precepto constitucional citado [147.3] que, al remitir a los Estatutos, obliga a ajustarse a lo que respecto de ello se disponga en preceptos de los que fácilmente resulta deducible el deber de ajustar la reforma a lo aprobado por el órgano autonómico».

En segundo término, y situados ya tan sólo en el ámbito de lo acotado por el proyecto de reforma remitido a las Cortes por la Comunidad Autónoma, sí encontramos mayor controversia doctrinal acerca de si el Parlamento estatal estaría habilitado para enmendar el texto propuesto o si, por el contrario, ha de limitarse a consentir o rechazar *in toto* dicho texto. En nuestro criterio, la potestad de las Cortes no puede quedar restringida, al menos no con carácter general, a un mero voto de ratificación³⁴. Y ello en orden a dos motivos muy claros. Por un lado, pese

33 TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., *Lecciones de Derecho Constitucional autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 147.

34 En este mismo sentido, *vid.* RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: «En la medida en que es un único poder, el poder estatuyente-estatuado, el que actúa en las dos fases de la tramitación de la reforma, es lógico entender que también el Legislativo central ha de estar vinculado por el principio de revisión. Ahora bien, lo anterior no quiere decir, ni mucho menos, que las Cortes Generales se encuentren obligadas a la aprobación de la reforma

a que la Constitución no habla expresamente de la potestad para enmendar el proyecto autonómico, ésta ha de entenderse ínsita en el concepto mismo de *aprobación* parlamentaria por cuanto es el elemento decisivo que distingue precisamente esta categoría jurídica de la mera *ratificación*³⁵. De hecho, durante los trabajos parlamentarios de elaboración del art. 147.3 CE fracasaron los intentos de quienes, con la manifiesta intención de coartar así la capacidad del Parlamento estatal para modificar el texto, intentaron sustituir en ese precepto el término *aprobación* por el de *ratificación*³⁶. Consecuentemente, y por otro lado, supuesta esa potestad de enmienda, los propios Estatutos de Autonomía y las Resoluciones de Congreso y Senado antes citadas han recogido la posibilidad de que las Comunidades Autónomas bien renegocien el contenido de las modificaciones eventualmente introducidas por las Cortes en el texto (Canarias y Valencia), bien puedan, al menos, retirar el texto antes de la votación final (todas ellas), quedando salvaguardada así la bilateralidad de la decisión estatutaria. Es, por tanto, evidente que las Cortes pueden enmendar el proyecto de reforma remitido por las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, aunque se pudiera pretender justificar de otros modos una lectura más restrictiva de la capacidad de las Cortes para incidir sobre el texto, y bajando finalmente el tercer escalón de esta peculiar escalera, lo que sin duda resulta, a nuestro juicio, incontestable, es que no parecería posible anular totalmente la capacidad de las Cortes para, como mínimo, poder aceptar o rechazar en último término la reforma propuesta³⁷. Como muy tempranamente advirtió nuestro Tribunal

en los mismos términos en que lo fue en sede regional. Por el contrario, el Parlamento nacional podrá disponer libremente sobre el contenido concreto de la modificación», en *La protección constitucional de la autonomía*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 322.

35 *Vid.*, sobre el particular, GONZÁLEZ GARCÍA, I., *Parlamento y convenios de cooperación*, CEPC, Madrid, 2011, pp. 217-234.

36 *Vid.*, al respecto, GUTIÉRREZ LLAMAS, A., *Los procedimientos... op. cit.*, pp. 137-141 y Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 44, de 5 de enero de 1978.

37 LASAGABASTER HERRATE, I., sin embargo, afirma que para la reforma de Estatutos de Autonomía de Comunidades Autónomas de vía extraordinaria, las Cortes no pueden rechazar de plano la propuesta autonómica prescindiendo de toda negociación con la Comunidad Autónoma sobre el texto propuesto: «La tramitación de un proyecto o propuesta de reforma estatutaria de las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE no puede resolverse en el trámite de debate y votación de totalidad que rechace una propuesta de reforma. Un tal comportamiento, además de ser contrario a una interpretación razonable de los preceptos constitucionales, evidencia una concepción y práctica de la democracia muy limitada. Si una asamblea parlamentaria autonómica elabora y aprueba una propuesta de reforma estatutaria, esa propuesta no puede acabar en un simple rechazo por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados», en «La reforma de los Estatutos de Autonomía: una reflexión sobre su teoría y práctica actuales», en *Revista Catalana de Dret Public*, n.º 31, 2005, p. 41. Mucho más allá va PÉREZ ROYO, J., que hace equivaler el voto de ratificación de las Cortes en el proceso de aprobación estatutaria *ex art.* 151 CE a una sanción de la norma, a un acto debido: «En cuanto a la Ley Orgánica que aprueba el Estatuto de Autonomía (art. 81 CE), resulta bastante claro de la lectura del artículo 151.2.4.º CE, que el acto de las Cortes Generales se trata de un acto reglado que se asemeja al de la sanción y promulgación por parte del Rey. Una vez concluida la tramitación del Estatuto de Autonomía del artículo 151 mediante la aprobación del referéndum, la Constitución dice que *los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación*. La ley orgánica es en este caso un sello que se le estampa al pacto de naturaleza política mediante el cual se ha cerrado el compromiso entre el principio de unidad política del Estado y el derecho a la autonomía, definiéndose el estatuto de integración de la nacionalidad en

Constitucional, «la aprobación de los Estatutos por ley orgánica no constituye un simple revestimiento formal de una norma propiamente autonómica, sino la incorporación, definitiva y decisiva, de la voluntad del legislador estatal a la configuración de lo que, por su contenido, constituye la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma»³⁸. Entenderlo de otro modo sería tanto como prescindir del carácter esencial y estructuralmente bilateral de la decisión estatutaria, vulnerando así el llamado por Cruz Villalón *principio de coparticipación* del Estado y de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de reforma del Estatuto, que consistiría «en sustancia, en que ninguna reforma estatutaria puede tener lugar sin la voluntad coincidente» de ambos³⁹.

Traído esto al hilo argumental que guía nuestro discurso, si el complejo normativo Constitución-Estatutos de Autonomía garantiza la bilateralidad de la reforma estatutaria, la cual no puede ser «suplantada —en palabras de Aragón Reyes— o forzada por la unilateralidad del Estado o de la Comunidad Autónoma, que por sí solos no pueden imponer nada en este terreno»⁴⁰, parecería claro entonces que si las Cortes no consienten —y pueden no hacerlo— a través de la aprobación de la ley orgánica correspondiente la propuesta de una Comunidad Autónoma de devolver competencias vía reforma de su Estatuto ésta no podría prosperar, pues tropezaría siempre y en todo caso con el requisito inexcusable de la concurrencia de la voluntad estatal. Tal y como ha manifestado muy claramente Punset Blanco⁴¹: «Son únicamente ellas [las Comunidades Autónomas], por tanto, las que libremente han de presentar ante el Congreso una proposición legislativa de reforma estatutaria. Reforma, sin embargo, que, a su vez, tampoco les es dable imponer al Estado: compete a las Cortes Generales, y en su interior al Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, la aprobación de la ley orgánica reformadora y, en consecuencia, la devolución de potestades pretendida. ¿Es previsible que suceda tal cosa? No lo creo de ninguna manera».

Dejaríamos así, por tanto, a la Comunidad Autónoma sin más opciones que recurrir a esas vías de hecho de renuncia al ejercicio de la competencia que ya en páginas anteriores hemos catalogado como absolutamente contrarias al principio de indisponibilidad competencial. Habríamos llegado, pues, a un callejón sin salida, no pudiendo por ello responder de modo distinto al ya convenido doctrinalmente a ese interrogante que nos planteábamos al comienzo de este trabajo.

España. Su naturaleza es similar a la de la sanción y promulgación por parte del Rey», en «La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas del Estado autonómico», en *Revista Catalana de Dret Public*, n.º 43, 2011, p. 132.

38 STC 99/1986, de 11 de julio, F. J. 1.º La cursiva es mía.

39 CRUZ VILLALÓN, P.: «Comentario al artículo 74», en MUÑOZ MACHADO, S. (Dtor.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, IEAL, Madrid, 1988, p. 808.

40 ARAGÓN REYES, M.: «El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», en *Autonomías*, n.º 20, 1995, p. 194.

41 PUNSET BLANCO, R.: «Devolver competencias...», *op. cit.*

Sin embargo, una respuesta de este tipo sigue siendo notablemente insatisfactoria desde una perspectiva jurídico-constitucional. La consecuencia de la misma no sería otra que la de admitir la posibilidad de que el Estado pueda imponer cuotas de autonomía a un territorio que ha expresado, por los cauces oportunos, su firme voluntad contraria a ello. Estaríamos, por tanto, también así, rompiendo el tan aceptado principio de bilateralidad, llegando con ello a un resultado muy difícilmente conciliable con las bases de un sistema que reconoce y garantiza el *derecho* a la autonomía, que lo articula a través del principio *dispositivo* y que, consecuentemente, mantiene un marcado carácter *abierto*, muy particularmente en relación con el reparto de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Esto nos pone sobre la pista de que debemos haber obviado alguna pieza importante en todo este engranaje territorial a lo largo del camino. Debemos volver, pues, sobre nuestros pasos y revisar si, dentro siempre del marco establecido por la Constitución y los propios Estatutos, encontramos argumentos suficientemente sólidos que nos permitan cuestionar la imprescindible concurrencia del consentimiento estatal en estos concretos casos de devolución de competencias. Dicho de otro modo, habremos de buscar si existe algún límite constitucional implícito a la potestad de las Cortes Generales para rechazar una reforma estatutaria cuyo objetivo sea el retorno competencial. Pasemos a ello.

IV. UNA REVISIÓN DE LOS LÍMITES CONSTITUCIONALES A LA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LA REFORMA ESTATUTARIA

1. La pertinencia de una interpretación finalista del Título VIII CE. La Constitución como manual para la descentralización

Las previsiones constitucionales sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía y, en concreto, la exigencia de aprobación por ley orgánica de Cortes Generales del art. 143 CE, como el resto de estipulaciones constitucionales, no deben ser consideradas de forma aislada. Como sabemos, la Constitución en tanto que norma jurídica es un todo, y como tal hay que tratarla. Es obligado, pues, ver este precepto a la luz del conjunto del Título VIII CE y del elenco de principios y valores que en él se recogen. Como tempranamente advirtiera Tomás y Valiente, en esta parte de la Constitución encontramos normas de carácter procesal y reguladoras de la distribución competencial, «pero por debajo de unas y otras, hay normas, principios y conceptos explícitos o implícitos [...] que actúan como fundamentos del Estado Autonómico»⁴². A no dudarlo, tanto el derecho a la autonomía como el principio dispositivo a través del cual aquél se articula son las dos grandes ideas-fuerza que han de guiar la lectura del

42 TOMÁS Y VALIENTE, F., *El reparto competencial... op. cit.*, p. 27.

conjunto de normas referidas al modelo territorial⁴³. Y, a su vez, este derecho a la autonomía tiene un contenido esencialísimo e irrenunciable para cuya correcta determinación, como muy acertadamente afirmara Trujillo Fernández, se precisa «una *actividad interpretativa* que permita aflorar aquellos aspectos cuya radical alteración o supresión desnaturalizaría su concepto, según resulta del mencionado artículo segundo y, asimismo, de su *interpretación auténtica*, plasmada en los preceptos que el propio constituyente incluyó en el Título VIII como su consecuente proyección»⁴⁴. Debemos recurrir, por tanto, como en otras ocasiones, a intentar desentrañar cuál fue la voluntad del constituyente a la hora de diseñar los instrumentos procesales del Título VIII, que habrían de estar encaminados, en principio, a que cada territorio pudiera materializar su derecho a la autonomía sin desnaturalizarlo. Si cabe todavía con más motivo en este caso que en otros, puesto que nos encontramos ante un conjunto de preceptos instrumentales de carácter marcadamente finalista. Será, por ello, el *para qué* del Título VIII el que nos deba dar las claves que resuelvan el interrogante aquí planteado⁴⁵.

Es muy comúnmente aceptado por el conjunto de la doctrina que el constituyente pretendía iniciar el camino de la descentralización política del Estado⁴⁶. Un dato tan llamativo como la redacción en paralelo a la Constitución de algunos Estatutos de Autonomía o una breve ojeada a las actas de los correspondientes debates constituyentes⁴⁷ nos dan ya sobrada prueba de la veracidad de esta afirmación. Sin embargo, por una falta igualmente evidente de consenso político, en lugar de cerrar un concreto modelo de Estado complejo, y muy consciente de que el legislador posterior profundizaría sin duda en la descentralización, nuestro constituyente sentó en el artículo 2 CE los principios de unidad y autonomía como punto de partida para, a lo largo de los veintidós extensos preceptos que componen el Título VIII y de no pocas disposiciones adicionales y transitorias, disponer una serie de instrumentos ordenadores de ese proceso y que condicionan —si bien que no de un modo

43 En el mismo sentido, *vid.* GARCÍA CANALES, M.: «La comprensión adecuada del Texto Constitucional, la interpretación correcta de la Constitución, requiere no perder de vista el contexto, muy en particular los principios, valores y directrices generales en los que adquiere sentido la normación concreta. Así, en orden al tema autonómico, los procedimientos y competencias desgranados en el Título VIII responden al paso estructural y lógicamente previo de la afirmación radical del derecho a la autonomía que, ubicado en el Título de las grandes definiciones, expresa el artículo 2», en «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 23, 1988, p. 159.

44 TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., *Lecciones de... op. cit.*, p. 104.

45 Sobre la particular relevancia del criterio teleológico para la interpretación constitucional del reparto de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas, *vid.* SSTC 18/1982 y 58/1982; así como STORINI, C., *La interpretación constitucional y el Estado de las Autonomías*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 239-246.

46 En el ámbito doctrinal encontramos plenas coincidencias sobre esta afirmación incluso entre autores que defienden posiciones claramente antagónicas respecto de las grandes cuestiones relacionadas con la estructura territorial del Estado. *Vid.*, *v.g.*, ARAGÓN REYES, M.: «La democracia y la autonomía territorial iban, pues, de la mano. Se pensaba que, de la misma manera que la democracia tenía que generalizarse en todo el ámbito nacional, la autonomía también», en «La construcción del Estado autonómico», en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 54-55, 2006, p. 77; y PÉREZ ROYO, J.: «[...] la estructura del Estado que figura en el artículo 2 de la Constitución en una dirección inequívocamente descentralizadora», en «La STC 31/2010...» *op. cit.*, p. 123.

47 *Vid.*, *v.g.*, entre otros, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 44, de 5 de enero de 1978.

absoluto— el *cuánto*, el *cómo* y el *cuándo* del mismo⁴⁸. Instrumentos que, en grandes líneas, podríamos clasificar del siguiente modo:

— El propio principio dispositivo (art. 2 y 137 CE) como eje vertebrador de todo el sistema, desempeñando así, como ha señalado Fossas Espadaler, «una función informadora de otras normas» y resultando «de preferente aplicación a cualquier otra norma jurídica que lo contradiga, cualquiera que sea el rango de ésta»⁴⁹.

— Toda una serie de preceptos reguladores de las condiciones, las vías y los procedimientos de acceso a la autonomía (arts. 143, 144, 151, disp. trans. 1.^a 2.^a 3.^a 4.^a 5.^a y 7.^a), así como de la elaboración, reforma, naturaleza, contenido, etc. de los Estatutos de Autonomía como norma jurídica a través de la cual se vehicula el proceso descentralizador (arts. 146, 147, 152, disp. trans. 6.^a y disp. ads. 1.^a y 2.^a). Los mecanismos, por tanto, de participación y control del Estado en el acceso y la revisión de la autonomía, donde se inserta, lógicamente, la exigencia del art. 147.3 de aprobación por ley orgánica de las reformas estatutarias.

— Otro bloque relativo al régimen de reparto competencial y su financiación (arts. 148, 149.1 y 2, 150. 1 y 2, 156, 157, 158, disp. ads. 3.^a y 4.^a), donde se delimitan, por ejemplo, qué competencias están disponibles para la descentralización y qué otras permanecerán en todo caso bajo titularidad estatal y, por tanto, no se podrán incorporar a los Estatutos.

— Y un último grupo de artículos en los que se prevén diversos tipos de controles estatales de muy distinta intensidad respecto del ejercicio por las Comunidades Autónomas de las competencias descentralizadas, en su caso. Se destaca así la posición de supremacía del Estado como responsable último de que el ejercicio de aquellas potestades que voluntariamente ha atribuido vía Estatutos a los territorios constituidos en Comunidad Autónoma no lesione los principios de unidad, igualdad, solidaridad, autonomía local o el interés general de la Nación (arts. 138, 139, 140, 141, 142, 145, 149.3, 150.3, 153 y 155).

⁴⁸ A este respecto, el Gobierno del Estado en su solicitud del año 2005 al Consejo de Estado para que emitiera Informe sobre una eventual reforma constitucional —ya citado en este trabajo— afirmaba: «De este modo y de forma muy excepcional, en lo concerniente a la organización territorial del Estado, la Constitución de 1978, más que un punto de llegada, quiso ser un punto de partida. Una guía normativa con la que encauzar un complejo proceso de descentralización política que, con estricta observancia del principio de unidad del Estado, debía discurrir desde un escenario centralista a otro en el que tuviera cabida el reconocimiento de ámbitos territoriales de autogobierno. La deliberada apertura de esta solución constitucional ha hecho que, académicamente, se haya llegado a decir que la Constitución de 1978 ha *desconstitucionalizado* la forma de Estado, defiriendo a los poderes constituidos una tarea, la de consolidar normativamente la constitución territorial». Sobre esta misma cuestión, ha señalado ALBERTÍ ROVIRA, E.: «La preocupación esencial de la Constitución es determinar el tránsito de un sistema hacia otro, dejando en cambio en un segundo plano el diseño concreto y pormenorizado del nuevo modelo, lo cual explica el carácter abierto y general que presenta el modelo constitucional de organización territorial y el sesgo marcadamente procedimental y transitorio de muchas de las disposiciones contenidas en su título VIII», en «El blindaje de las competencias y la reforma estatutaria», en *Revista Catalana de Dret Public*, n.º 31, 2005, p. 10.

⁴⁹ FOSSAS ESPADALER, E., *El principio... op. cit.*, p. 83.

Nos encontramos, por tanto, ante un verdadero *manual de instrucciones* no ya sobre la descentralización sino *para la descentralización*⁵⁰, y desde esta óptica hemos de abordar la correcta interpretación de cada uno de esos instrumentos, incluidos por supuesto los condicionantes constitucionales de la toma de decisiones estatutarias. Y resulta muy claro, a este respecto, que el Título VIII CE sigue un esquema básico que informa tanto los procesos de aprobación como los de reforma de Estatutos: la Comunidad Autónoma —o el territorio que pretende constituirse en tal— solicita ejercer su derecho a la autonomía en unos concretos términos, esto es, solicita adquirir la titularidad de determinadas competencias, dentro de los límites que marca la propia Constitución, y el Estado —las Cortes, en particular— en tanto que titular originario de tales poderes a transferir y, por ello, tutor del proceso descentralizador, otorga o no su consentimiento⁵¹.

Así las cosas, ¿existe entonces realmente la exigencia constitucional de bilateralidad en el sistema? Por supuesto que sí, bilateralidad además con una evidente posición dominante del Estado, dado que aun siendo necesaria la concurrencia de ambas voluntades, es él quien posee la decisión última sobre la aprobación de la reforma. Pero bilateralidad reconocida y garantizada *para descentralizar*, es decir, para desarrollar el proceso de desarrollo autonómico que la Constitución recoge en potencia. La voluntad de los territorios operaría de este modo como condición necesaria pero no suficiente para el éxito del proceso⁵², mientras que la voluntad estatal actuaría como control y garantía de que el acceso y el ejercicio de la autonomía no conculcan ni los límites constitucionales de carácter procesal, ni otros principios estructurales básicos como la unidad, la solidaridad, etc. a los que ya nos hemos referido. El problema de encaje al que nos enfrentamos con la devolución unilateral de competencias por las Comunidades Autónomas es que lo estamos refiriendo, porque no existen otras, a unas estructuras procesales creadas para un fin contrario: para descentralizar competencias, no para recentralizarlas.

Ciertamente, habría resultado muy deseable, llegados a este punto, que el constituyente de 1978 hubiera incluido en el Texto Constitucional, como hizo con otros muchos, un precepto paralelo al art. 22 de la CE 1931 que, con toda claridad, señalaba que cualquier territorio autónomo podría «renunciar a su régimen y volver al de provincia directamente vinculada al poder central» y que para adoptar tal decisión bastaba con la iniciativa de los Ayuntamientos implicados y la aceptación «de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la provincia». Se recogía de modo expreso, por tanto, la posible involución no sólo parcial sino total

50 Vid. VERNET I LLOBET, J.: «La Constitución, más que establecer un sistema de reparto de poder político preciso, ha positivizado un proceso de descentralización política» en «La apertura del sistema autonómico», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, n.º 14, 2002, p. 149.

51 Vid. VERNET I LLOBET, J.: «Las Comunidades Autónomas podrían establecer, a voluntad, sus signos de identidad, instituciones y competencias, entre otras decisiones. Naturalmente, esta afirmación *voluntarista* debe matizarse, ya que los Estatutos de Autonomía se aprueban por las Cortes Generales mediante ley orgánica y, de este modo, el poder central no pierde el control del autogobierno establecido», *ibidem*, p. 139.

52 Vid., en el mismo sentido, FOSSAS ESPADALER, E., *El principio...op. cit.*, p. 96.

del proceso de descentralización por voluntad unilateral del territorio, sin intervención decisoria alguna de las Cortes ni de ningún otro órgano estatal.

Como es evidente, con un precepto similar a éste en nuestra Constitución vigente la cuestión aquí tratada de la devolución parcial de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas no plantearía inconveniente jurídico alguno. Sin embargo, no debemos caer en la idea errónea de que, al no incluir una previsión así el constituyente de 1978, se pretendía con ello excluir la posibilidad de un retorno unilateral de competencias autonómicas. Antes al contrario, hay que advertir que ese art. 22 de la Constitución republicana obedece a la lógica de un modelo territorial que la CE1978, como es mayoritariamente admitido, copia en sus elementos estructurales básicos: principio de unidad, derecho a la autonomía, principio dispositivo, prohibición de federación de regiones autónomas, Estatuto de Autonomía como norma bilateral de desarrollo del proceso de descentralización, ley de Cortes Generales como acto decisorio final para su aprobación y reforma, etc⁵³. Es decir, todos aquéllos que determinan la apertura, la reversibilidad y el voluntarismo de la autonomía. Dicho de otro modo, el art. 22 CE 1931 no es sino una pieza natural y coherente del sistema anterior, como lo sería también del actual.

Por tanto, que nuestro constituyente no se refiriera expresamente a esta posibilidad y no arbitrara un cauce para eventuales renunciaciones a la autonomía que resultara coherente con la lógica del modelo no significa que el jurista en su análisis del Título VIII deba quedarse atrapado en la literalidad de una exigencia procesal articulada para garantizar unos fines opuestos a los pretendidos. Como afirmábamos en el epígrafe anterior, la doctrina más autorizada coincide en admitir como inexcusable la concurrencia de la voluntad estatal para la reforma de los Estatutos de Autonomía, pero lo hacen —también ellos— desde la lógica de que reforma estatutaria iniciada por una Comunidad Autónoma significa siempre pretensión de mayor descentralización o, al menos, nunca de rebaja competencial, pues se hace difícil imaginar —a cualquiera hasta hace pocas fechas— que algunas Comunidades Autónomas pudieran siquiera sopesar la posibilidad de devolver competencias al Estado. Muy ilustrativa resulta, a estos efectos, la siguiente afirmación de Trujillo Fernández: «No hay mecanismos jurídico constitucionales —algo que, por otro lado, es difícil siquiera imaginar— que obliguen a que ese procedimiento concluya forzosa e inevitablemente con la aprobación de dichas Cortes, mediante la correspondiente ley orgánica, de los contenidos que una Comunidad Autónoma pretenda unilateralmente *incorporar* a su Estatuto»⁵⁴. La cursiva es mía.

53 *Vid.*, entre otros, PÉREZ SERRANO, N., *La Constitución Española de 1931*, Editorial Revista de Derecho Público, Madrid, 1932; PÉREZ AYALA, A., «Federalismo y autonomías. La organización territorial del Estado en el constitucionalismo republicano», en *Revista de Derecho Político*, n.º 48-49, Madrid, 2000, pp. 177-218; FOSSAS ESPADALER, E., *El principio... op. cit.*, pp. 28-34.

54 TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., *Lecciones de... op. cit.*, p. 151.

2. La ilicitud de una autonomía impuesta desde el Estado

Lo hasta aquí dicho acerca de la naturaleza del Título VIII CE habría resultado suficiente para, al menos, reconsiderar el papel que constitucionalmente correspondería a las Cortes Generales en este tipo de casos. Pero, además, como pasamos a ver, en los preceptos de los Estatutos de Autonomía que, por remisión expresa de la Constitución, rigen los procesos de sus propias reformas encontramos concretos elementos que, según nuestro criterio, denotan claramente la intención del legislador estatutario de dar garantía a esta regla implícita en la Norma Constitucional: la autonomía no puede ser impuesta por el Estado a la Comunidad Autónoma, que es precisamente lo que, a contrario, ocurriría si permitimos que el Parlamento central rechace la pretensión autonómica de devolver competencias. De entre ellos, debemos destacar:

En primer lugar, el denominador común recogido en los diecisiete Estatutos de que toda reforma estatutaria, de cualquier contenido —descentralizador o recentralizador— y puesta en marcha por cualquier sujeto —incluso cuando este sujeto es el propio Estado—, ha de ser aprobada por el Parlamento autonómico correspondiente. Como sabemos, prácticamente todas las normas estatutarias reconocen iniciativa para su reforma a las Cortes Generales y algunas incluso al Gobierno central⁵⁵, pero también en estos casos el texto propuesto por el Estado ha de ser sometido a la consideración de la Cámara territorial, pudiendo ésta aprobarlo, modificarlo o rechazarlo, concluyendo aquí —en este último supuesto— el intento de reforma estatutaria, que ya no pasaría a la fase estatal. La Comunidad Autónoma, por tanto, puede abortar cualquier iniciativa estatal de reforma de su Estatuto de Autonomía.

En segundo término, dando un paso más, en el caso de que un proyecto de reforma estatutaria pasara con éxito la fase en que la Comunidad Autónoma decide y consiente su contenido y, de ese modo, llegara a las Cortes Generales, es bien cierto que —como ya hemos admitido— en virtud de la literalidad del art. 147.3 CE el Parlamento estatal podría corregir la voluntad autonómica, pero si tal cosa sucediere existen hasta tres instrumentos que permitirían a la Comunidad Autónoma evitar la aprobación de una reforma contraria a su interés:

a) El referéndum obligatorio y vinculante de los ciudadanos del territorio, recogido en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de vía extraordinaria por mandato del art. 152.2 CE, como requisito procesal posterior a la aprobación de la reforma por las Cortes⁵⁶.

⁵⁵ Iniciativa estatal sólo de Cortes Generales: art. 46.1 EA País Vasco, art. 223.1.a EA Cataluña, art. 56 EA Galicia, art. 248.1.a EA Andalucía, art. 58.1 EA La Rioja, art. 58.1.a EA Cantabria, art. 81.1 EA Valencia, art. 91.1 EA Extremadura, art. 61.1 EA Canarias, art. 139.1 EA Baleares y art. 115.1. EA Aragón. Iniciativa estatal también del Ejecutivo: art. 54.uno.9 EA Castilla La Mancha, art. 56.1 EA Asturias y art. 55.1 EA Murcia.

⁵⁶ Algunas Comunidades Autónomas de vía ordinaria reformaron después de 2006 sus Estatutos de Autonomía incluyeron en ellos una cláusula que introduce también esta fórmula como último eslabón de sus procesos

b) La previsión establecida en los Estatutos de Valencia y Canarias (arts. 81.4 y 64, respectivamente) de que si las Cortes durante su participación en el trámite de reforma modificaran sustancialmente o rechazaran el texto remitido por la Comunidad Autónoma, el proyecto se devolverá al Parlamento autonómico, acompañado de una justificación de las modificaciones introducidas, para que éste pueda plantear alternativas a las mismas o desistir de la reforma estatutaria.

c) Y, muy principalmente, dada su aplicación general para todas las Comunidades Autónomas, la posibilidad recogida en las Resoluciones de la Presidencia de Congreso y Senado ya aludidas en este trabajo⁵⁷, de que las Autonomías puedan retirar el texto de la reforma durante su tramitación en las Cortes Generales *en cualquier momento antes de la votación final por ambas Cámaras*, esto es, cuando ya está definitivamente fijado el contenido que el Parlamento estatal pretende dar a la nueva norma, a falta tan sólo del acto aprobatorio final. Por ello, si bien no es éste un instrumento que permita rechazar la decisión de las Cortes una vez se encuentra incorporada la ley orgánica correspondiente —como sería el caso de los referéndum de las reformas de Estatutos de Autonomía de vía extraordinaria—, sí que consigue el mismo efecto de impedir que la Comunidad Autónoma tenga que transigir con una reforma estatutaria contraria a su voluntad. Así, todas las Autonomías podrían rechazar una modificación estatal de la reforma que consistiera en limitar el ámbito de sus competencias y también —nada lo impide— si ésta introdujera una ampliación competencial contra el criterio del territorio afectado⁵⁸. Este mecanismo no serviría, sin embargo, para evitar el rechazo estatal a una devolución de competencias solicitada por la Comunidad Autónoma. Y ello tan sólo es así por la sencilla razón de que el instrumento que aquí necesitaríamos responde exactamente a la misma lógica que éste pero habría de operar en sentido inverso, dado que no estamos ante el supuesto de imposición de competencias desde el Estado por razón de que las Cortes amplíen el elenco de las que ya posee la Comunidad autónoma —circunstancia evitable con la retirada del texto—, sino ante la negativa del Parlamento estatal a la proposición de la Comunidad de devolver competencias ya asumidas anteriormente. Mas, ¿acaso sería esta razón —la anterior aceptación de la competencia por el territorio— motivo suficiente para justificar que el Estado, aquí sí, pueda obligarla a no revertir nunca aquella decisión e imponerle así, a contrario, una autonomía no deseada? En nuestro criterio, entenderlo de esta manera resultaría manifiestamente contrario al carácter abierto del sistema por efecto de la vigencia del principio dispositivo, a la reversibilidad del modelo y, en definitiva, a la correcta interpretación de la Constitución aquí defendida.

de reforma estatutaria (art. 81.5 EA Valencia y art. 115.7 EA Aragón). En torno al debate sobre la constitucionalidad de este tipo de previsiones, *vid.* TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., *Lecciones de... op. cit.*, pp. 148-151.

57 *Vid.* BOCG, Congreso, Serie E, n.º 255, de 22 de marzo de 1993 y BOCG, Senado, Serie I, n.º 23, de 5 de octubre de 1993.

58 Se garantiza así que, con independencia de las modificaciones que hayan podido introducir las Cortes Generales, la reforma estatutaria se perfeccione sin consentimiento de la Comunidad Autónoma. *Vid.*, al respecto, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw Hill, Madrid, 1998, p. 142.

No obstante todo ello, podría contraargumentarse que existen también en el Título VIII CE mecanismos que permitirían, de algún modo, la adopción por parte del Estado de decisiones unilaterales contrarias —al menos, en apariencia— al carácter voluntario del acceso a la autonomía y de la asunción competencial, lo que —de resultar cierto— podría poner en serio cuestionamiento nuestra posición. Nos referimos, claro está, a las previsiones de los artículos 144 y 150.1 y 2 CE.

Por lo que hace al primero de ellos, efectivamente, en sus tres apartados encontramos diferentes vías para que, sólo si concurren motivos suficientes de interés nacional, las Cortes, por medio de ley orgánica, puedan incidir en los procedimientos de acceso a la autonomía de los siguientes modos:

a) Autorizando la constitución en Comunidad Autónoma de territorios que no superen el ámbito territorial de una provincia y que no tuvieran la consideración de *entidad regional histórica* exigida por el art. 143.1 CE como requisito para la creación de Comunidades Autónomas uniprovinciales. Se trata en este caso, pues, tan sólo de suplir esa falta de requisito constitucional para constituirse en Autonomía dentro de unos límites territoriales distintos de los previstos como regla general, lo que en ningún caso obliga a la creación de la Comunidad Autónoma ni, por supuesto, a la asunción de unas u otras competencias, sino que habilita a la provincia en cuestión a iniciar en esas concretas condiciones la elaboración de un Estatuto de Autonomía que, evidentemente, precisará de la explícita voluntad del territorio para su aprobación.

b) Sustituyendo la iniciativa de las Corporaciones Locales a que se refiere el art. 143.2 CE, esto es, pudiendo rebajar las exigencias que ese precepto impone a las provincias que pretendan iniciar el procedimiento de elaboración del Estatuto de Autonomía por la vía del art. 151 CE, que da acceso a un mayor techo inicial de competencias. Como en el caso anterior, tampoco aquí se incide sobre la voluntad del territorio de aprobar o no finalmente el referido Estatuto. Antes al contrario, también en este caso estamos ante un instrumento estatal que persigue tan sólo facilitar el acceso voluntario de algunos territorios a la autonomía.

c) Más problemática podría haber resultado la previsión recogida en el segundo apartado de este art. 144, pues se refiere no sólo a la autorización de las Cortes a territorios no integrados en la organización provincial para iniciar la elaboración de un Estatuto de Autonomía, sino también a la facultad de aquéllas para «acordar, en su caso» el referido Estatuto. Este distinguo expreso entre *autorizar* y *acordar* el Estatuto por el Parlamento estatal, sin duda habría abierto la puerta a una posible imposición de autonomía al territorio —bien que limitada tan sólo a Ceuta y Melilla, ciudades no integradas en la organización provincial—, si no llega a ser *desactivada* finalmente por la disposición transitoria 5.^a incluida durante los últimos debates constituyentes con la confesada intención de evitar precisamente que la voluntad de esos territorios fuera desatendida durante el proceso de aprobación estatutaria, previendo a tal fin la necesaria concurrencia del consentimiento «de sus

respectivos Ayuntamientos, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de sus miembros»⁵⁹.

Por lo que se refiere al art. 150.1 y 2 CE, hemos de indicar que la ley marco (ap. 1) responde claramente a la técnica de la delegación legislativa. A través de este tipo normativo las Cortes podrán establecer unos principios, bases y directrices conforme a los cuales las Comunidades Autónomas podrían dictar para sí mismas normas de carácter legislativo en materias de competencia estatal, siempre con sujeción a las diversas modalidades de control que sobre el ejercicio autonómico de esas potestades podría establecer la propia ley marco. Está muy claro aquí, pues, que no hay traslado de titularidad competencial, tan sólo un ejercicio —condicionado— de potestad delegada, por lo que en modo alguno cabría hablar de vulneración del principio dispositivo, ni siquiera de infracción del principio de indisponibilidad competencial, por imposición de autonomía al territorio por parte del Estado.

En mayores apuros podría ponernos la ley orgánica (ap. 2) a través de la cual las Cortes podrían *transferir* o *delegar* en las Comunidades Autónomas facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación⁶⁰, puesto que el término *transferir* podría llevarnos a un escenario muy distinto del anterior si se admite que por este medio se puede trasladar la titularidad de la competencia en cuestión a la Comunidad Autónoma y no sólo delegar en ella su ejercicio. Sin embargo, entendemos que tampoco existe aquí transferencia de titularidad competencial en sentido estricto, pues poco dueño es alguien de una cosa que le puede ser arrebatada por quien se la transmitió sin consecuencia ni sanción jurídica alguna. Como ha señalado la mejor doctrina, «sólo cuando las competencias están atribuidas por los Estatutos son auténticas *competencias autonómicas*, cualidad que no tienen desde luego aquellas competencias que son meramente delegadas»⁶¹. Tanto es así, que el Consejo de Estado, en su Informe sobre modificación de la Constitución de 2006 ya citado en este trabajo, ha abogado por eliminar «la confusión perturbadora» que supone el distinguo entre transferencia y delegación en este precepto al no existir diferencias cualitativas entre ambas figuras, pues en las dos «es el ejercicio y no la titularidad de las facultades lo que se cede a las Comunidades Autónomas».

En todo caso, más allá de que, efectivamente, no existe traslado de titularidad competencial y, por ello, no hay afectación del ámbito propio de autonomía, el dato más relevante que conecta el limitado alcance del art. 150.2 CE con la interpretación del conjunto del Título VIII CE aquí defendida es que la finalidad pretendida por el constituyente al incluir este precepto no era, desde luego, que el Estado pu-

59 *Vid.*, al respecto, MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público... op. cit.*, p. 329.

60 *Vid.* los términos del debate doctrinal acerca del tipo de potestades que se pueden transferir y las materias sobre las que se pueden proyectar en TORNOS MÁS, J. Y AJA FERNÁNDEZ, E., «La ley orgánica de transferencia o delegación del artículo 150.2 de la Constitución», en *Documentación Administrativa*, n.º 232-233, 1992-93, pp. 185-196.

61 ARAGÓN REYES, M.: «La reforma...» *op. cit.*, p. 218.

diera imponer el ejercicio de competencias propias a las Comunidades Autónomas —excepcionando así la regla de la voluntariedad— sino, antes al contrario, salvaguardar la exclusividad estatal de las competencias recogidas en el art. 149.1 CE. Durante los trabajos de elaboración de la Constitución se eliminó del art. 150.2 el requisito de la previa solicitud por la Comunidad Autónoma para la activación de este mecanismo de delegación estatal, como modo de dejar claro el libérrimo uso que podría hacer el Estado de sus competencias exclusivas, sin injerencias por parte de las Comunidades Autónomas, a las que ni siquiera se quería reconocer, como quien pone puertas al campo, la muy lógica capacidad de solicitar su delegación. Este inciso se elimina, por tanto, no para que el Estado pueda imponer por su sola iniciativa y decisión la descentralización del ejercicio de sus competencias, sino para establecer con toda nitidez que éste no era un nuevo cauce, al margen del Estatuto, para la demanda de competencias —esta vez de competencias exclusivas del Estado— por parte de las Comunidades Autónomas. Especialmente ilustrativas al respecto encontramos las palabras del diputado Pérez-Llorca en su defensa de esta enmienda de supresión⁶²: «En segundo lugar, para dejar claro que se trata de una mera técnica de descentralización administrativa; se suprime —hay que leer las enmiendas— la petición de las Comunidades Autónomas que estaba en el texto del dictamen. No hay, por tanto, aquí ninguna gravedad de que las Comunidades Autónomas vayan a tener, por vía de este artículo, ninguna legitimidad en solicitar determinadas atribuciones; [...] carecen de legitimidad para reclamar la transferencia o delegación de funciones de titularidad estatal: tal delegación o transferencia era un acto de soberanía del Estado, revocable mediante ley orgánica y al margen del problema de los Estatutos, que nada tienen que ver con la cuestión».

Sería, por ello, totalmente errático interpretar la torpe —por ineficaz— eliminación del requisito de solicitud autonómica del art. 150.2 CE como una puerta abierta a la plena unilateralidad estatal, ajena a cualquier pronunciamiento de las Comunidades Autónomas afectadas por la transferencia. Muy al contrario, es ampliamente mayoritaria entre la doctrina de nuestro país la idea de que cualquier transferencia o delegación de ejercicio competencial por esta vía habría de contar con la previa negociación con la Comunidad Autónoma afectada o, al menos, con su aquiescencia, pues en caso contrario ésta estaría abocada al fracaso y, más importante aún, supondría una «ruptura ilegítima» de los principios informadores del Estado Autonomático⁶³. No estamos, pues, ante mecanismos de unilateralidad estatal insertos en el Título VIII CE que resten solidez ni coherencia a nuestra tesis.

62 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, n.º 130, 1978. Sesión Plenaria de 21 de julio.

63 RUÍZ-RICO RUÍZ, G., *Los límites constitucionales del Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 2001, p. 204. En el mismo sentido, *vid.* LEGUINA VILLA, J., «La transferencia o delegación de competencias estatales por medio del Estatuto de Autonomía», en AA. VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, IEA, 2004, p. 207; GARCÍA CANALES, M., «La reforma...», *op. cit.*, pp. 172 y 173; y ALBERTÍ ROVIRA, E., «Consideraciones del...», *op. cit.*, p. 109.

3. La limitación constitucional implícita de la intervención de las Cortes Generales en los supuestos de devolución competencial

Si admitimos, pues, que cualquier tipo de decisión estatal que impusiera autonomía a los territorios contra la expresa voluntad de los mismos sería contraria a la letra y, sobre todo, al espíritu de la Constitución, nos encontramos entonces ante un problema de límites constitucionales a la intervención de las Cortes Generales en la reforma de Estatutos de Autonomía que prevé el art. 147.3 CE, pues no hay otro cauce procesal a través del cual vehicular una devolución de competencias de las Comunidades Autónomas al Estado que la correspondiente reforma de su Estatuto⁶⁴.

Así las cosas, dos interrogantes surgen en seguida. ¿Existen límites expresos en el bloque de la constitucionalidad a esta intervención de las Cortes? Como hemos advertido en páginas anteriores, la regulación constitucional y estatutaria de estos procedimientos de reforma no prevé una participación homogénea del Parlamento estatal para todos los casos y todas las materias, existiendo, por ejemplo, un límite expreso en los Estatutos de vía extraordinaria para aquellas reformas que sólo afecten al ámbito de autoorganización de la Comunidad Autónoma, que deja la participación de las Cortes en un voto de ratificación. Sin embargo, ninguno de los condicionantes expresos a la actividad del Parlamento estatal que hemos analizado garantiza la viabilidad de una devolución unilateral de competencias autonómicas. ¿Se puede entender, entonces, que no hay límites expresos pero sí implícitos en la propia Constitución a esta intervención estatal⁶⁵? Así lo creemos. Resulta evidente que la potestad de aprobación por ley orgánica de la reforma estatutaria no está configurada en la Constitución con un carácter absoluto y puede estar sometida a condicionamientos no sólo expresos sino también implícitos, que derivan de la correcta interpretación finalista y sistemática del bloque constitucional. Y, a nuestro entender, queda suficientemente demostrado en este trabajo que existe una limitación constitucional implícita al poder de decisión que el art. 147.3 CE reconoce a las Cortes Generales sobre la reforma de los Estatutos, tan sólo —claro está— respecto de aquellas iniciativas de reforma a través de las cuales las Comunidades Autónomas pretendieran devolver competencias asumidas en

64 ARAGÓN REYES, M., ha señalado muy acertadamente que en relación con la necesaria confluencia de voluntades en la toma de decisiones estatutarias estamos normalmente ante un problema «de límites y de procedimientos», en «La reforma...», *op. cit.*, p. 213.

65 Desde una óptica distinta pero parcialmente confluyente, SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., ha abogado en diversas ocasiones por una «cierta limitación en la intervención de las Cortes Generales» en el trámite de reforma estatutaria, que debiera «orientarse primordialmente a asegurar su constitucionalidad», esto es, a verificar que la reforma propuesta por la Comunidad Autónoma no vulnera el Texto Constitucional, a modo casi de «control político o, *grasso modo*, institucional, lo que no excluiría, por supuesto, el posible control jurisdiccional posterior por parte del Tribunal Constitucional», en «Las reformas estatutarias y sus límites», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 21, 2004, pp. 115 y 116; y en «Consideraciones del Informe...», *op. cit.*, pp. 94 y 95. Sin entrar nosotros aquí a considerar si, efectivamente, se puede compartir la idea de un tipo de limitación de la actividad del Parlamento estatal tan intensa —sólo control de constitucionalidad— y tan amplia —para cualquier pretensión reformadora—, lo que sí compartimos es el carácter limitable de la previsión del art. 147.3 si existe justificación constitucional suficiente.

Estatutos anteriores. La intervención parlamentaria recogida en ese precepto no es sino un instrumento al servicio de un fin muy concreto, el control o tutela del proceso descentralizador, por lo que no puede servir a fines distintos y, menos aún, a un fin completamente opuesto, como es el caso. Cualquier consideración distinta a ésta nos llevaría a aceptar una imposición estatal, a contrario, de titularidad competencial a las Comunidades Autónomas que vulneraría el derecho a la autonomía y el principio dispositivo consagrados en el art. 2 CE, fundamentos basilares del Estado Autonómico.

Ello no nos hace desconocer que, como ha señalado Sosa Wagner con su vehemencia habitual en estos temas, abrir la posibilidad de devolución competencial a las Comunidades Autónomas podría producir el nada deseable efecto de un retorno de funciones «fragmentario, descabalgado y a golpe de matutinas ocurrencias de los gobernantes de las Comunidades Autónomas», revirtiendo así el proceso descentralizador «con el mismo desorden y atolondramiento con el que hemos estado despiezando el Estado»⁶⁶. Y, sin duda, un uso atropellado y poco planificado de esta vía, aun siendo lícito, quizás originara mayores inconvenientes que los que, presuntamente, se pretendieran evitar. Y, por supuesto, si la Comunidad Autónoma actuara de forma dolosa o causando lesión grave del interés general, chocaríamos frontalmente con el mutuo deber de lealtad institucional que siempre debe presidir las relaciones Estado-Comunidad Autónoma, situándonos ya en un escenario constitucional muy distinto. En cualquier caso, no olvidemos que la reforma del Estatuto de Autonomía no sería sino el primer paso para la transferencia efectiva de la competencia, sobre cuyas condiciones temporales y materiales el Estado, receptor de la misma, tendría todavía mucho que decir.

TITLE: *Unilateral returning of competencies by Autonomous Communities*

ABSTRACT: *Some Autonomous Communities have raised recently the possibility of returning to the State some of their competencies. The doctrinal stance is opposed to this idea arguing that the Communities can not make this decision on their own accord. Every reform of the statute would require a bilateral process between the Autonomous Community and the State. This paper offers a different approach to this issue interpreting the 8th Title of the Constitution in a final way, which would justify the existence of an implied limitation of the National Parliament's roll in this case.*

RESUMEN: *La posibilidad planteada recientemente por algunas Comunidades Autónomas de devolver unilateralmente competencias al Estado ha encontrado una respuesta doctrinal claramente negativa. Una respuesta basada, fundamentalmente, en el carácter bilateral de las reformas estatutarias y la vigencia en nuestro sistema del principio de indisponibilidad competencial. En este trabajo se ofrece una visión y una solución distinta al problema planteado, a partir de una interpretación finalista de las previsiones del Título VIII de nuestra Constitución, que justificaría la existencia de una limitación constitucional implícita de la intervención de las Cortes Generales en estos casos.*

KEY WORDS: *Unilateral return, competencies, Autonomous Communities, reform of the statute, National Parliament, decentralization, centralization.*

PALABRAS CLAVE: *devolución unilateral, competencias, Comunidades Autónomas, reforma estatutaria, Cortes Generales, descentralización, recentralización.*

⁶⁶ SOSA WAGNER, F., «Devolución de competencias...», *op. cit.*