

# LAS LEYES DEL ARTICULO 150.2 DE LA CONSTITUCION COMO INSTRUMENTO DE AMPLIACION DEL AMBITO COMPETENCIAL AUTONOMICO

POR

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA

*SUMARIO: Introducción.—I. La significación constitucional de la dualidad de niveles autonómicos y de la ampliación competencial dispuesta por el artículo 148.2 de la Constitución. La homogeneización competencial como horizonte final.—II. El carácter sucesivo o gradual de la ampliación de competencias según el artículo 148.2. La inserción estatutaria de una alternativa de vías (reforma de Estatutos o Leyes del art. 150.2) en ese espacio temporal indeterminado.—III. Sobre si la pretensión de reforma de Estatutos constituye o no un verdadero derecho subjetivo de las Comunidades Autónomas frente al Estado. Análisis del texto literal del artículo 148.2. El problema de la garantía judicial del supuesto derecho subjetivo ante el Tribunal Constitucional. La imposibilidad de que el Tribunal Constitucional imponga a las Cámaras la aprobación de un texto legislativo determinado, incluso en la técnica alemana de los fallos exhortatorios.—IV. La reserva constitucional expresa (artículos 147.3 y 148.2) a la decisión de las Cortes Generales y la formulación estatutaria de la alternativa a la reforma. Legitimidad constitucional de la opción en favor de la vía del artículo 150.2, al margen de su significado político.—V. Los tres modelos de Leyes del artículo 150.2: modelo de lista de competencias generales, modelo LOTRACA-LOTRAVA o de supresión de un golpe de la distancia entre los dos niveles autonómicos, modelo de Leyes sectoriales pormenorizadas; las Leyes del Tercer Canal de TV de 1983 y Orgánica 5/87, sobre Transportes por Carretera, como ejemplos del último modelo.—VI. Evaluación de dichos modelos. La exclusión técnica del segundo modelo.—VII. Examen del primer modelo y de sus posibles objeciones. La razón de la acogida de la fórmula de cláusulas generales en los primeros Estatutos (y cláusula «sin perjuicio») y sus inconvenientes prácticos. Las ventajas del tercer modelo o de Leyes sectoriales.—VIII. Los criterios posibles para una posible negociación sobre el tercer modelo: vía de ampliación competencial, búsqueda de un compromiso sobre pluralidad de Leyes y sobre ritmo de aprobación, el respeto más amplio al principio autonómico, la inclusión de potestades legislativas en la transferencia y su constitucionalidad, el problema de «las formas de control» (exclusión de tutela y respeto a la garantía institucional de la autonomía territorial).—IX. Sobre la consistencia y revocabilidad de las transferencias y delegaciones acordadas por la vía del artículo 150.2. La entrada en juego, junto al principio de la disponibilidad de la Ley por el legislativo, de otros principios constitucionales: la garantía institucional de la autonomía como límite al legislativo, la inclusión explícita de las Leyes del artículo 150.2 en el «bloque de la constitucionalidad» (art. 28.1 LOTC), la determinación estatutaria de las materias objeto de dichas Leyes y el carácter para-estatutario de las respectivas competencias. La exigencia mínima de una causa objetiva identificable para la revisión de las Leyes.—X. La vía del artículo 150.2 pospone, pero no excluye, la reforma de Estatutos, que sigue siendo el horizonte constitucional. La facilitación ulterior de dicha reforma por esta vía.*

El vencimiento del plazo mínimo establecido por el artículo 148.2 de la Constitución para poder ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas de nivel menor es un suceso importante para nuestro orden constitucional y me complace muy de veras poder participar en esta reflexión colectiva sobre los problemas que ese suceso implica (\*).

Un concurso de gentes tan cualificadas para esa reflexión como las que están aquí presentes sería difícil de encontrar en otra circunstancia. Consciente de su calidad y de la pluralidad de puntos de vista que pueden aportar, yo voy a limitarme a plantear algunos problemas desde la perspectiva singular que tengo asignado en el reparto de ponencias, la vía del artículo 150.2 de la Constitución, con ánimo, más que de ofrecer ideas definitivas, de promover un debate ulterior de todos los participantes, debate que me parece fundamental y del que cabrá esperar mucho más, sin duda.

## I

Comenzaré notando que sobre el artículo 148.2 mismo la doctrina ha convenido pacíficamente, desde una observación inicial del Profesor COSCULLUELA, que jugó algún papel en su redacción, que el mantenimiento de dos niveles competenciales distintos en las Comunidades Autónomas ha de interpretarse como una situación propiamente transitoria. La Constitución ha querido que una vez transcurrido el plazo de cinco años que dicho precepto establece (que se concibió como una suerte de período de rodaje de las autonomías menores, así como de ahondamiento de su conciencia de autogobierno, lo que las pondría a la par con las autonomías ya experimentadas y con una conciencia autonomista indiscutida, las aludidas sobre todo en la disposición transitoria 2.<sup>a</sup> de la propia Constitución), pasado dicho plazo, digo, se iniciase un proceso de «ampliación de sus competencias» que habrá de concluir con una homogeneización virtual de los ámbitos competenciales entre todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de ciertas peculiaridades históricas, culturales o geográficas.

---

(\*) Este artículo es el texto de mi conferencia en las Jornadas organizadas por la *Escuela Libre de Derecho y Economía* en Las Palmas de Gran Canaria y Madrid en junio de 1988, sobre el tema «La ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas. ¿Reforma de los Estatutos o Leyes Estatales de transferencia y delegación?».

Es muy importante notar que esta interpretación (la transitoriedad de la diferencia de niveles autonómicos y la directiva hacia su homogeneización final) es explícita en el «Informe de la Comisión de Expertos» de 1981 (pág. 19):

«Es preciso poner todo el énfasis posible en explicar que la Constitución no impone, en verdad, dos clases de Comunidades Autónomas. Lo único que establece, por lo demás con toda prudencia, es un *periodo transitorio* para que la mayor parte de los territorios puedan ostentar los poderes propios del *modelo único*, tránsito del que sólo dispensa a algunos territorios en los que la fuerte reivindicación autonomista, o la experiencia reciente podría hacer pensar en una mayor capacidad para asumir de modo inmediato las responsabilidades propias del autogobierno... El *acceso al techo constitucional de la autonomía* pasa por un inevitable *período transitorio*, realidad que el párrafo segundo del artículo 148 de la Constitución no ha hecho sino reflejar».

(Los subrayados no figuran en el original).

Recordemos que sobre este «Informe» esencialmente se formalizaron los «Pactos Autonómicos», en base a los cuales se elaboraron y aprobaron los Estatutos de cuya reforma ahora se trata, justamente.

## II

La segunda observación que hay que hacer me parece también importante.

Es verdad que el artículo 148.2 prevé únicamente como medio para esa ampliación de competencias la de «reforma de sus Estatutos», pero también lo es que el precepto declara que esa ampliación será gradual y no de una vez con el adverbio «sucesivamente». En el espacio temporal abierto que este adverbio implica (adverbio al que me parece que sería muy difícil negar una intención directa), la totalidad de los Estatutos de las autonomías que recibieron el nivel menor de competencias han introducido ya una alternativa: esa amplia-

ción competencial se realizará o bien mediante la reforma de los Estatutos, o bien por la utilización de las Leyes de transferencia o delegación de competencias de titularidad estatal previstas en el artículo 150.2 de la Constitución. Así los artículos 11.2 del Estatuto de La Rioja, 23 del de Cantabria, 13 de Asturias, 13.2 de Murcia, 37.2 de Aragón, 34.2 de Castilla-La Mancha, 10.2 de Extremadura, 16.2 de Baleares, 29 de Madrid, 29.2 de Castilla-León.

La alternativa entre las dos vías es, pues, explícita por parte de los Estatutos, que se han producido aquí, según entiendo (y he dado la razón), dentro de la Constitución; nadie hasta ahora, que yo conozca al menos, ha tildado de inconstitucionales los preceptos citados.

### III

Se comprende muy fácilmente que las Comunidades Autónomas interesadas prefieran resueltamente entre los dos términos de la alternativa el primero, reforma de los Estatutos. Sólo esa reforma, en efecto, será capaz de producir esa homogeneización final de competencias que es el objetivo último de la Constitución; sólo esa vía, también, les proporcionará la garantía plena de su autonomía, dada la rigidez y la superlegalidad de los Estatutos, que los pone totalmente a cubierto frente a cualquier posible iniciativa de las instancias centrales, incluso de Leyes Orgánicas o de Armonización, que excluye, pues, radicalmente, «arrepentimientos» o rectificaciones que pudiese pretender ulteriormente el Estado central.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico, que es el mío exclusivo, la cuestión es determinar si esa pretensión legítima de las Comunidades Autónomas puede calificarse de un verdadero derecho subjetivo a la revisión de sus Estatutos. De un «derecho a la autonomía» habla el artículo 2 de la Constitución y lo repite el 143 («en el ejercicio del derecho a la autonomía»). Pero estas calificaciones normativas abstractas deben de contrastarse en el plano técnico con todo cuidado; de suyo, *verba legis non sunt lex* necesariamente. Para poder hablar de un verdadero derecho subjetivo en sentido técnico habría que admitir la posibilidad de imponer a otra parte, aquí al Estado, una pretensión determinada (que sería el contenido de tal derecho) con una garantía judicial plena contra una eventual resis-

tencia del obligado. ¿Se dan estas notas en ese supuesto derecho a la revisión de Estatutos?

Comenzando con el contenido de la pretensión, parece claro que el artículo 148.2, lejos de determinar uno concreto, admite expresamente contenidos varios en la ampliación de competencias a llevar a término por la reforma estatutaria, puesto que dicen «podrán ampliar» (aunque podría objetarse que el verbo «poder» expresa la *facultas agendi* propia del derecho) y, sobre todo, como ya notamos, dice «sucesivamente», lo que remite a una operación gradual y duradera en el tiempo. Sería extraño un derecho subjetivo que pudiera satisfacerse con cualquier contenido, puesto que del texto constitucional no puede deducirse que esa ampliación competencial tenga que llegar a un nivel determinado ni, sobre todo, que tenga que producirse de un golpe, con un solo ejercicio de tal supuesto derecho.

Pero si pasamos al plano de la garantía judicial, que es esencial para poder hablar de una tutela por el ordenamiento de la pretensión en que el derecho subjetivo consiste, las cosas son todavía más claras. Recordemos que el procedimiento de aprobación, y, paralelamente, de revisión, de Estatutos es un procedimiento bifásico: hay una primera fase que se dilucida en las Asambleas autonómicas, con los procedimientos reforzados que los propios Estatutos establecen por la remisión que ha dispuesto el artículo 147.3 de la Constitución, y una segunda fase que se dilucida íntegramente en las Cortes Generales, como precisa con especial cuidado ese mismo precepto constitucional: «requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley Orgánica»; a su vez, como es sabido, la Ley Orgánica requiere mayoría absoluta del Congreso, como dispone el artículo 81.2.

Planteemos la hipótesis, pues, de una propuesta de reforma de un Estatuto elevada por la correspondiente Asamblea autonómica, con un contenido determinado, naturalmente, pero que las Cortes Generales rechazan, o en su integridad, o en parte de ese contenido de competencias ampliadas. Un verdadero derecho subjetivo a la reforma estatutaria debería ser capaz de superar ese rechazo formal. La vía judicial existe, el Tribunal Constitucional, pero éste ¿podrá censurar la voluntad del legislativo estatal declarándola inconstitucional e incluso más, pues esto exigiría la técnica de la garantía judicial a derechos, podría imponer al legislativo la aprobación de la propuesta de la Asamblea autonómica?

No me parece dudosa la contestación negativa a ese interrogan-

te, que es donde se juega toda su suerte la tesis del derecho subjetivo a la reforma. Ni siquiera es fácil de imaginar la posibilidad de una declaración de inconstitucionalidad de un rechazo de un proyecto de Ley, con la posible reserva de la cuestión de los *interna corporis* o procedimiento legislativo. Pero resulta ya absolutamente inimaginable que una Sentencia del Tribunal Constitucional pueda imponer al legislativo la aprobación como Ley (y aquí como Ley Orgánica) de un proyecto (depurado o no de sus posibles inconstitucionalidades, que esto es secundario) que el propio legislativo ha rechazado. Ningún sistema de justicia constitucional ha contemplado tamaña hipótesis y de hacerlo estaríamos ante otro modelo político diverso del de una justicia constitucional *stricto sensu*. El Tribunal Constitucional decía Kelsen que era un «legislador negativo», que desengancha Leyes del sistema por su incompatibilidad con la norma suprema; pero nunca nadie ha pretendido del Tribunal que se convierta en «legislador positivo», que introduce normas nuevas (¡y del porte de las que aquí se trata!) en el ordenamiento. Por mucho que se extremen y agudicen las técnicas de las «Sentencias manipulativas», una «manipulación» de ese carácter no resulta siquiera imaginable; destruiría, más bien, el orden constitucional. Lo mismo hay que decir en particular de la técnica alemana de la declaración de mera inconstitucionalidad no invalidante o *unvereinbar* (incompatible con la Constitución), con exhortación al legislativo para una sustitución de la Ley así valorada (con cierto asombro nos hemos enterado por un reciente trabajo literario en «Revista Española de Derecho Constitucional», 22, de un Magistrado constitucional —por cierto, agudísimo, aunque, a mi modesto juicio, no exento de alguna crítica— que el Tribunal Constitucional español se ha apropiado esta técnica «de modo resuelto» en su Sentencia 108/86, tan discutida pero por nadie hasta ahora interpretada desde esa perspectiva, que creo de difícil admisión en el sistema). Las Sentencias exhortatorias no imponen nada al legislativo en nuestro sistema y quedan en un intento de definición abstracta de ciertos valores constitucionales, definición que pueden acaso surtir efectos en otros procesos, pero ninguno innovativo, por efecto de la cosa juzgada o de los *Bindungswirkungen*, en el proceso en que se producen. Aunque en Alemania se admite que el incumplimiento recalcitrante de la exhortación al legislativo para que adapte la Ley a la Constitución pueda ser sancionado por el Tribunal Constitucional mismo, la sanción única que se ha contemplado es la de una ulterior declaración de in-

constitucionalidad con nulidad de la Ley *unvereinbar* (lo que se hace posible a través incluso de un nuevo recurso directo de inconstitucionalidad, dada la imprescriptibilidad de esta acción en ese sistema), pero nunca ha imaginado nadie que la sanción pueda habilitar al Tribunal Constitucional con poderes legislativos directos que le permita dictar él mismo, por vía positiva, la nueva Ley.

En resolución, la justicia constitucional no es capaz de garantizar un supuesto derecho subjetivo a una reforma de Estatutos a la que se opongan las Cortes Generales; *ergo* no existe tal derecho subjetivo.

#### IV

El aserto anterior admite todavía otra prueba más directa y menos procesalista, la de la interpretación directa de los artículos 147.3 y 148.2 de la Constitución. Lo que hacen estos preceptos, claramente, es deferir la reforma estatutaria a una decisión final de Ley Orgánica, simplemente, y la hipótesis de una denegación está comprendida en la atribución constitucional de esa habilitación.

Aparte de que legislar no es nunca una simple ejecución de la Constitución, sino un poder de libre configuración del ordenamiento (dentro del marco constitucional, naturalmente, pero esta observación no destruye el principio, que yo mismo observé tempranamente —*Curso de Derecho Administrativo*, con T. R. FERNÁNDEZ, I, 3.<sup>a</sup> ed., 1979— y que ha repetido más de una vez la jurisprudencia constitucional, lo que importa más), y por ello justamente jamás el Tribunal Constitucional podrá incluir en sus fallos una condena de hacer determinada al legislador, aparte de todo eso ocurre que los propios preceptos constitucionales se han cuidado esta vez de subrayar expresamente la libertad de éste. El artículo 147.3 con su expresión «requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica»; el artículo 148.2 con la capital matización de que el transcurso del plazo de cinco años desde la aprobación de los Estatutos no es el simple vencimiento de un plazo suspensivo que hace entrar en vigor una ampliación de competencias prevista o no por los Estatutos, o que simplemente llevaría al objetivo final de la homogeneización entre todas las autonomías, sino que, simplemente, supone la apertura de un proceso gradual, «sucesivo», de ampliación de competencias, que se defiere a quienes tienen la com-

petencia de modificar los Estatutos y, por consiguiente, «en todo caso» a las Cortes Generales. El «sucesivamente», que matiza la ampliación de competencias, no puede interpretarse, me parece, de otra manera.

La previsión general por parte de todos los Estatutos afectados por el artículo 148.2, previsión a que ya nos hemos referido, de que esa ampliación de competencias puede producirse por la vía alternativa de la reforma estatutaria o por las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución, no ha hecho más que reforzar esa libertad de las Cortes Generales. Por eso, como antes indicamos, será más que difícil tildar de inconstitucionales —lo que nadie ha pretendido hasta ahora— esos preceptos estatutarios. Más aún: puede decirse que las propias Cortes Generales en la ocasión de la aprobación original de los Estatutos, ejercitaron ya su libertad de decidir o no una ulterior reforma de éstos, estableciendo que un eventual aplazamiento de la misma debería ir acompañada de una ampliación de las competencias autonómicas por la vía del artículo 150.2. Es importante recordar que todos estos Estatutos fueron aprobados por la virtual unanimidad de las Cámaras, con consenso amplísimo de los respectivos territorios, y que el hecho de su multiplicidad permite fácilmente argüir una verdadera «costumbre constitucional» interpretativa del artículo 148.2.

Esa opción formulada por los Estatutos fue, pues, legítima. E igualmente legítima me parece —vuelvo a insistir que desde el exclusivo punto de vista jurídico en que yo me sitúo, al margen, pues, de cualquier consideración de oportunidad política, que no estoy calificado para valorar, ni habría ningún interés en que lo hiciese—, igualmente legítima creo que será la opción que en este momento se ejercite por las Cortes Generales entre las dos vías previstas, una vez que han vencido ya los cinco años que hacen entrar en juego al artículo 148.2.

En cuanto simple lector de periódicos, he podido informarme que el Gobierno, como titular de la mayoría en las Cámaras, ha adoptado ya la posición de ejercitar la opción prevista en los Estatutos en favor del segundo término, esto es, Leyes del artículo 150.2 de la Constitución. Es, a mi juicio, el ejercicio de un poder constitucional, cualquiera que sea su oportunidad y su costo político. Es, además, una opción constitucional que cuenta con una justificación no discutible, la de que la reestructuración del sistema autonómico no importa sólo a cada una de las Comunidades Autónomas



que lo pretendan, sino también, y primeramente a la arquitectura general del Estado, sobre la cual las Cortes Generales tienen necesariamente algo que decir y que resolver.

Reflexionemos a continuación sobre los problemas que esa vía plantea.

## V

La vía del artículo 150.2 de la Constitución ofrece, por de pronto, tres modelos distintos.

El *primer modelo* consistiría en la inclusión en la Ley de transferencia o delegación de una lista amplia de competencias. Esta lista podría ser, a su vez, o bien la de las competencias enunciadas en los respectivos Estatutos (artículos que se han citado más atrás) para ser ampliadas por la doble vía alternativa que hemos considerado, o bien una lista mayor o menor que la de esa previsión estatutaria. Esto último es posible porque la Ley de transferencia o delegación es un producto unilateral de las Cortes Generales y no está vinculada por la previsión de ampliación competencial contenida en los Estatutos, que ha de considerarse a estos efectos (aunque más adelante veremos que no está exenta, a otros efectos, de alguna relevancia jurídico-constitucional) como un mero programa: la Ley pasada nunca vincula la futura, como es sabido, no existen en el Derecho actual las *Leges im perpetuum valitura*, con su prohibición de cláusulas derogatorias; el legislador puede siempre innovar el Derecho. Lo característico de este primer modelo sería, pues, un enunciado de una lista más o menos amplia de competencias, pero siempre en una o varias «cláusulas generales».

El *segundo modelo* sería el que ofrecen la LOTRACA y la LOTRAVA, Leyes Orgánicas números 11 y 12 de 1982, de 10 de agosto, que complementaron los Estatutos de Canarias y de la Comunidad de Valencia, aprobados por sendas Leyes Orgánicas de la misma fecha y numeración anterior, respectivamente. Aquí la transferencia y delegación son genéricas, no incluyen una lista concreta, y cubren de un tranco la totalidad del espacio que separa el nivel inferior del nivel superior de competencia autonómica. Esta eficacia suprema está contrapesada —y sobre esto habremos de volver más despacio— por la circunstancia de que el título que

estas Leyes suponen para alcanzar la homogeneización competencial no alcanza a tener la misma consistencia jurídica que la que ofrece la norma estatutaria propiamente dicha, cubierta frente a las Cortes Generales por sus caracteres de rigidez y de superlegalidad, que las hace inmunes frente a cualquier iniciativa unilateral de revisión o de desconocimiento por parte de dichas Cortes Generales.

En fin, el *tercer modelo* vendría a ser el de las Leyes sectoriales o específicas de transferencia o delegación referidas a una materia determinada y concretada también en un elenco de potestades bien delimitadas y precisadas. Ya no se intentaría, pues, cubrir como en el modelo anterior la totalidad de la distancia entre los dos niveles autonómicos, ni tampoco, como en el primer modelo, efectuar una ampliación considerable e imprecisa por el uso de simples cláusulas generales, sino ordenar el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre una materia concreta y de una manera también precisa. De este modelo contamos con algún ejemplo, dos, a mi juicio:

— La Ley del Tercer Canal de Televisión, de 23 de diciembre de 1983; esta Ley no se aprobó, sin embargo, como una Ley del artículo 150.2 de la Constitución, ni por tanto, como Ley Orgánica (por cierto que tampoco es Ley Orgánica, y esto es quizá más grave, el propio Estatuto de Radio y Televisión de 1980, no obstante resultar claro que desarrolla un aspecto esencial del derecho fundamental de libre expresión del artículo 20 de la Constitución), y ello porque utiliza un medio técnico que me parece completamente inadecuado para transferir o delegar una competencia desde el Estado a las Comunidades Autónomas, la técnica de la concesión administrativa; la concesión es un instrumento de gestión indirecta de un servicio y está pensado para operaciones que no tienen el alcance político-organizativo que tiene una distribución competencial interterritorial. Por ello, no es un ejemplo estricto del modelo de Leyes del artículo 150.2 de la Constitución, pero sí me parece un caso *pari passu* homologable.

— El segundo ejemplo es ya más específico, es el de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con el transporte por carretera y por cable. Aquí se ha ejercitado deliberadamente el cauce del artículo 150.2 y en ella se especifican con pormenor y precisión las facultades que se delegan, por referencia al sistema

legal de ordenación general de los transportes respectivos, se concretan las facultades que retiene el Estado y el modo de coordinarse una y otra instancia, y, en fin, las técnicas de control y de garantía del ejercicio de la delegación que se confiere, técnicas que el propio artículo 150.2 de la Constitución impone que se articulen en este tipo de Leyes. Estos medios de control van desde la información al requerimiento por el Gobierno —previo dictamen del Consejo de Estado, impuesto por el artículo 153. b) de la Constitución y ya previsto por la Ley Orgánica de éste de 22 de abril de 1980, artículo 22.5— a la Comunidad Autónoma, supuesta incumplidora o transgresora de sus funciones, y a la revocación final de la delegación si ese incumplimiento persevera, más una curiosa facultad de suspensión de los actos de la Administración autonómica en la materia por parte del Ministro de Transportes, suspensión sólo levantable por la jurisdicción contencioso-administrativa en recurso que corresponderá interponer a la Comunidad Autónoma afectada. Diré luego por qué me parece incorrecta constitucionalmente esta última fórmula de control.

## VI

Expuesto así el marco de modelos disponibles, nos arriesgaremos a hacer una evaluación de las ventajas e inconvenientes que cada uno de ellos es capaz de ofrecer.

Parece ya claro que la oferta negociadora del Gobierno excluye el segundo modelo. Como simple jurista, debo añadir que ese modelo, en efecto, ofrece algunas dificultades jurídico-constitucionales que pueden explicar su eliminación del «mercado» de posibilidades reales. Los Estatutos canario y valenciano, como saben bien probablemente algunos de los presentes en la Sala, se redactaron y se tramitaron como Estatutos del artículo 151 de la Constitución, esto es, con el nivel autonómico superior. Cuando en julio de 1981 se formalizaron los Pactos Autonómicos entre UCD y el PSOE esos Estatutos estaban ya en grada. Pero es bien sabido que esos Pactos, tras el enfrentamiento que los dos partidos habían tenido con ocasión del Estatuto andaluz, acordaron que todos los Estatutos pendientes se acomodasen al sistema de autonomía menor del artículo 143 de la Constitución. Las dos partes, sin embargo, vieron difícil e inoportuno aplicar ese criterio a Canarias y a Valencia, y

para formalizar esta excepción se adoptó la extraña fórmula que quedó. Los Estatutos quedan con su texto sobre el modelo catalán-vasco, si bien condicionando la entrada en aplicación de la titularidad de las competencias en exceso sobre el nivel menor a una eventual Ley de las del artículo 150.2 de la Constitución. Esta Ley se aprueba el mismo día que los Estatutos que la han previsto, como ya hemos notado, y vienen así a suplir de una sola vez («Leyes del Salto», fueron en algún momento llamadas) la diferencia total entre los dos niveles autonómicos. Para esta operación las Leyes formulan una sola referencia genérica, la siguiente:

«Se transfieren a la Comunidad Autónoma de Canarias las facultades sobre las materias de titularidad estatal contenidas en los artículos de su Estatuto de Autonomía que por su naturaleza y por imperativo constitucional así lo exijan» (art. 1 de LOTRACA).

Más explícito aún en su intención de cubrir de un tranco todo el espacio entre los dos niveles autonómicos, el artículo 1.1 de LOTRAVA:

«Por la presente Ley el Estado, de acuerdo con el artículo 150.2 de la Constitución, transfiere a la Comunidad Autónoma valenciana todas aquellas competencias correspondientes a materias de titularidad estatal comprendidas en el Estatuto de la Comunidad Valenciana que excedan de las competencias configuradas en el artículo 148 de la Constitución».

Ahora bien, estas fórmulas genéricas son perfectamente constitucionales en los casos a que se refieren porque su indeterminación está rellena, a través de una remisión internormativa, por la lista de competencias específicas que se encuentran *expressis verbis* en los respectivos Estatutos.

Se comprende, sin embargo, que la fórmula resulte ya inutilizable si se pretendiese aplicar, con la misma intención de salvar de un solo salto la distancia de los dos niveles autonómicos, respecto de Estatutos que han sido redactados sobre las competencias del artículo 148 de la Constitución. La insuficiencia de estas competencias no podría salvarse por una cláusula genérica. Se opondría a ello una objeción constitucional: las competencias de titularidad

estatal que se transfieran han de ser determinadas, enumeradas (principio americano de *enumerated powers*), concretas, no indeterminadas. Tampoco cabría rellenar la hipotética cláusula general por referencia a otro Estatuto tercero (por ejemplo, el andaluz, el catalán), o a LOTRACA o LOTRAVA. Este intento iría contra el artículo 147.1 y contra la cláusula residual final del artículo 149.3, ambos de la Constitución, que, por una parte, declara a los Estatutos «norma institucional básica de cada Comunidad», de modo que no son comunicables entre sí, y, de otra, atribuye necesariamente al Estado todas «las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía» y sólo por éstos.

## VII

Quedan, pues, en pie como constitucionalmente factibles dos posibles fórmulas: la de transferencia o delegación sobre listas de competencias (más o menos amplias, agoten o no, o incluso excedan, las previstas en los Estatutos como materias sobre las que ha de operar la ampliación competencial), o bien las referidas a sectores o materias concretas, con el intento de ordenar con pormenor la actuación de las dos instancias políticas (Estado y Comunidad Autónoma) sobre la materia transferida o delegada.

La primera de estas dos fórmulas posibles podría invocar a su favor un hecho: es, justamente, la técnica que ha nutrido de competencias a las autonomías mayores, a través de los correspondientes Estatutos. En términos, pues, de justicia histórica, de igualdad de trato, de apelación a los sentimientos de los pueblos, el argumento tiene fuerza indudable. Recordaremos, no obstante, que esa fuerza no es suficiente para completar un verdadero derecho subjetivo en el sentido técnico-jurídico de la expresión, pues, también indudablemente, la vía del artículo 150.2 de la Constitución remite a una decisión estatal, que en sí misma permanece a la sola disponibilidad de las Cortes Generales, como ya vimos con detalle.

Pienso, no obstante, que a esa fórmula de listas amplias puede oponerse también alguna objeción técnica derivada de la propia experiencia que la fórmula ha arrojado en los casi diez años de funcionamiento de las autonomías mayores. Como es bien sabido, todo el modelo estatutario se jugó con los dos primeros, el catalán y el vasco. Los proyectos de Sau y de Guernica reservaban a sus

instituciones respectivas bajo la expresión «competencias exclusivas» materias que figuraban de manera inequívoca en el artículo 149.1 de la Constitución como de competencia exclusiva del Estado. No era un error ni tampoco un intento de contornear la Constitución, sino que se trató de un propósito deliberado que aportaba una justificación constitucional expresa, el artículo 150.2, justamente, que permite transferir «facultades correspondientes a materias de titularidad estatal». En la dura negociación en la que se concertaron los dos Estatutos, catalanes y vascos concluyeron por aceptar que las transferencias y delegaciones contempladas en el artículo 150.2 no podían ser incluidas en un Estatuto, sino que tenían que ser forzosamente extraestatutarias, y ello por una razón específicamente formal (que suelen ser las buenas razones para decidir los pleitos complicados, como saben bien jueces y abogados): la inclusión en un Estatuto implicaría para el Estado la pérdida definitiva de la competencia, por la rigidez y la superlegalidad propias del Estatuto una vez aprobado; esta pérdida es la que prohíbe el artículo 149.1, titularidad necesaria desde la cual podrá el propio Estado transferir o delegar «facultades», con el remanente necesario de la nuda titularidad y la posibilidad de reformar o hasta de revocar la cesión y de reconstituir sobre esa nuda titularidad la plenitud de la competencia. El artículo 150.2 sería un modo de ordenar, mediante la distribución territorial de facultades, materias concretas, ordenación siempre disponible, pero no podría considerarse un título para producir una enajenación permanente y definitiva de una competencia que la Constitución quiso que el Estado retuviera.

En vez de devolver los proyectos de Estatuto catalán y vasco a las instancias locales del artículo 151.2, se acordó, por apremios políticos bien conocidos, mantener en lo sustancial el texto de dichos proyectos, pero con la adición de la fórmula «sin perjuicio» (de la competencia del Estado, de lo dispuesto por el artículo 149.1, etcétera). La fórmula se extendió a los restantes Estatutos mayores porque se intuía oscuramente que podría tener virtualidades positivas y nadie estaba dispuesto a conformarse con niveles menores de autonomía. No se trata, evidentemente, de un modelo de precisión jurídica. Gramaticalmente, admite difícil sentido proclamar una competencia exclusiva en favor de un sujeto sin perjuicio de la competencia exclusiva que sobre el mismo tema se reconoce a otro. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de decir que esas calificaciones de exclusividad no pueden tomarse, pues, a la letra

y que, por lo demás, prima la norma suprema constitucional, de conformidad con la cual han de interpretarse los Estatutos mismos. Pero es un hecho que el equívoco que la cláusula «sin perjuicio» ha sembrado ha sido una de las primeras fuentes de conflictividad ante el Tribunal Constitucional entre las dos instancias, de modo que, finalmente, los verdaderos criterios del reparto competencial hay que buscarlos hoy en la jurisprudencia constitucional.

Es imaginable, por tanto, que pueda pensarse que en esta ocasión de la ampliación competencial de las autonomías menores debieran evitarse esos inconvenientes de las «cláusulas generales» e intentar racionalizar la distribución competencial, no dejando ésta al juego de las iniciativas unilaterales y de los recursos o conflictos de atribuciones. Podrían invocarse aún otras dos razones específicas. Una que, como ya hemos observado al paso, el artículo 150.2 no permite un desplazamiento global y absoluto de la competencia, sino sólo transferir «facultades» singulares, por amplias que sean (luego hablaremos de esto), de modo que hay que respetar algún grado de titularidad remanente en el Estado mismo, con lo que importa mucho, justamente en este caso, delinear con claridad el juego concurrente de las dos instancias. Segunda razón adicional: esa concurrencia debe organizarse bajo el signo de la cooperación. El «federalismo (o el regionalismo) cooperativo» no fue siquiera vislumbrado por los redactores de los primeros Estatutos, pero es un hecho que es el único modelo de federalismo (o regionalismo) hoy vivido en todas partes y que es un modelo que amplía y que no reduce las posibilidades de la autonomía. Prever esa cooperación, articularla, organizarla, al menos en un cuadro genérico, parece algo perfectamente oportuno cuando se trata de utilizar la vía del artículo 150.2, y este argumento milita de nuevo en favor de la técnica de las Leyes sectoriales frente a la de las cláusulas generales. Se trata de potenciar la eficacia en favor de los ciudadanos (verdaderos *dominus* de la cosa pública), pasando a primer plano esta eficacia, por encima de la obsesiva disputa por los títulos de competencia que se ha alimentado de la inespecificidad de las cláusulas constitucionales y estatutarias. Es, justamente, en ese terreno de la eficacia en la gestión, donde las Comunidades Autónomas deben ganar su prestigio y su arraigo —y donde yo personalmente creo que resultan insustituibles.

Parece que es hacia ese modelo de las transferencias o delegaciones sectoriales y detalladas en su funcionamiento hacia donde

apuntan, en efecto, las posiciones del Gobierno. Si así se decantase esa posición, finalmente, y haciendo reserva, de nuevo, de mi intención resuelta de mantenerme al margen del debate político, que tiene todo el campo libre ante sí, me permitiré, no obstante, ofrecer a la reflexión de las Comunidades Autónomas (tan bien representadas en esta Sala y con cuya intervención en el coloquio que seguirá a esta exposición podrán perfilarse bastantes razones y matices) algunos criterios que podrían tener en cuenta para no rechazar sin más una oferta hipotética de esa naturaleza.

## VIII

Enumeraré de una manera convencional esas sugerencias:

1.<sup>a</sup> La vía del artículo 150.2 de la Constitución referida al modelo de Leyes sectoriales podrá acaso parecer insuficiente en sí misma, pero es claro que es una vía positiva de ampliación efectiva del ámbito competencial. Permite, en efecto, aumentar este ámbito e insertar la actuación autonómica en un marco objetivo de ordenación de los servicios.

2.<sup>a</sup> Deben procurar las Comunidades Autónomas, no obstante, comprometer al Estado, en la negociación inevitable que el proceso de ampliación competencial tiene que abrir, a que la operación no se concluya con la aprobación de alguna Ley aislada de transferencia o delegación, sino que incluya al menos un catálogo de varias Leyes referentes a otras tantas materias que supongan lo que el artículo 148.2 ha precisado, un efectivo aumento de competencias, manteniendo un ritmo adecuado en la aprobación y aplicación de dichas Leyes.

3.<sup>a</sup> Deben negociar con rigor el respeto a niveles autonómicos lo más amplios posibles, servicio por servicio y competencia por competencia, pasando a un segundo término la retórica de la exclusividad y buscando espacios efectivos bien estudiados de responsabilidad y de eficacia.

4.<sup>a</sup> Deben de reclamar, en cuanto esté justificado, no sólo ámbitos de gestión o de ejecución, sino también potestades legislativas, cuya titularidad es la clave de la autonomía política, propia de un Estado compuesto (en la fórmula ya usual del Tribunal Constitucional) como el nuestro. Que las Leyes del artículo 150.2 permiten



transferir potestades legislativas está ya acreditado con las experiencias LOTRACA-LOTRAVA. En el artículo 1.º.1.b), de las dos Leyes se dice expresamente, en idénticos términos: «La potestad legislativa sobre tales materias, en cuanto no se encuentre reservada al Estado por la Constitución —reserva clara en favor de la legislación básica—, podrá ser ejercida por la Comunidad con toda la amplitud prevista en el artículo 150 de aquella». Esta posible diferencia de criterio me parece saldada, pues, por la costumbre constitucional. Pero, aparte de esta práctica, es aducible aún otro argumento más directo: como luego veremos, y el art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional recoge expresamente, las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución pasan a integrar el «bloque de la constitucionalidad», se constituyen en parámetros de validez de todas las demás Leyes, incluso de las Leyes Orgánicas. Es por esta superioridad de posición por lo que pueden atribuir ellas mismas poder de legislar. La Constitución no ha remitido únicamente a los Estatutos la función de «delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas», en los términos explícitos de dicho artículo 28.1. Recordar este plus valor de las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución resulta en este momento capital.

5.<sup>a</sup> No estaría justificado un recelo apriorístico a las distintas fórmulas múltiples del «federalismo cooperativo», que, como ya hemos notado, refuerza y no destruye las posibilidades efectivas de la autonomía. En el diseño del marco de esa cooperación, que será lo propio de la Ley de transferencia o delegación, deberá utilizarse toda la experiencia adquirida en el funcionamiento autonómico, cuidando de reducir la actuación estatal al nivel mínimo de lo indispensable y eliminando resueltamente lo que no tenga otra justificación que pretensiones burocráticas inerciales, no justificadas en la planificación y prestación de los servicios.

6.<sup>a</sup> Habrá que dilucidar en cada Ley «las formas de control que se reserve el Estado», en los términos del propio artículo 150.2. LOTRACA y LOTRAVA ofrecen un ejemplo de controles difusos que no parecen haber entorpecido la responsabilidad ni la gestión. Ese control debe, por de pronto, reducirse al rendimiento final, sin interferir la actuación inmediata, esto es, para referirnos a un modelo conocido, no puede en modo alguno confundirse con la vieja técnica de la tutela administrativa. El artículo 150.2 no impone ningún contenido mínimo a ese control, cuyo ejercicio, en todo caso, el artículo 153 de la Constitución remite orgánicamente al Gobierno,

previo dictamen del Consejo de Estado, lo que, a mi juicio, invalida sin más las facultades suspensivas reservadas al Ministro, por su solo criterio, que la Ley Orgánica 5/1987 ha construido en materia de transportes, según la referencia que ya he hecho. Esa misma suspensión, aún deferida al Gobierno en la forma del artículo 153. b), puede también cuestionarse en sí misma. Me permitiré recordar solamente que se trata de una técnica de tutela que ha desaparecido ya del régimen local general, precisamente por su incompatibilidad con la garantía institucional que la Constitución otorga a la autonomía local y se ha sustituido por una posibilidad de impugnación jurisdiccional de los actos y acuerdos locales por parte del Estado y de las Comunidades, impugnación dentro de la cual sólo el Tribunal puede decidir la suspensión (arts. 65 y ss. de la Ley de las Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 60). Es evidente, e inmediatamente vamos a entrar en ese tema, que la garantía institucional de que se benefician las Comunidades Autónomas es algunos grados superior a la propia de las Administraciones Locales, siquiera sea porque afecta a la propia estructura principal del Estado, que es, como ya hemos subrayado, un Estado compuesto y no meramente descentralizado en el nivel administrativo. Todo intervencionismo puramente burocrático debe ser excluido, así, como forma de control de la transferencia o delegación.

Comprendo bien que la anterior enumeración de cuestiones a tratar y de intereses a preservar resulte quizá en exceso esquemática. Confío, sin embargo, que del debate que va a seguir podrá resultar sustancialmente enriquecida y matizada.

## IX

Para concluir esta intervención hemos de plantearnos una cuestión central sobre la consistencia de la vía del artículo 150.2 de la Constitución como cauce efectivo de ampliación de las competencias autonómicas, cuestión alguna vez ya aludida al paso, pero de la que debemos hacer ahora objeto especial de atención. Las transferencias o delegaciones que se realicen por medio de Leyes de ese tipo, ¿son luego revocables *ad nutum* por las mismas Cortes Generales que las otorgaron?

La cuestión no es puramente académica y podemos plantearla

en términos bastante más concretos y, por tanto, algo más dramáticos: ¿podrían hoy las Cortes Generales derogar pura y simplemente la LOTRACA y la LOTRAVA, o una de las dos?

Yo me atrevo a decir aquí que no, y no ya sólo en términos políticos, sino estrictamente jurídico-constitucionales. En sus propios términos, la facultad derivada del artículo 150.2 es una competencia estatal exclusiva: el Estado puede transferir o delegar o no y, correlativamente, puede concluirse, puesto que se trata de una operación de colaboración y no de una alteración definitiva del orden constitucional de competencias, puede dejar sin efecto (doctrina del *contrarius actus*: el legislador puede siempre cambiar o derogar la Ley, no está vinculado por el legislador precedente, las cláusulas antiderogatorias son ineficaces) tal transferencia o delegación. Recordemos que ese argumento fue el utilizado precisamente para negar la posible incorporación de normas de transferencia de titularidades estatales en los Estatutos de Autonomía.

En un orden abstracto no cabría, pues, dudar de que el Estado que transfiere o delega puede revocar o dejar sin efecto ambas operaciones. Pero el problema no puede resolverse sólo en ese plano puramente formal, sino que resulta imprescindible dar entrada a la vez a otros principios constitucionales explícitos. Por de pronto, uno capital, el de la garantía institucional prestada por la Constitución a la autonomía territorial: artículos 2 y 137, garantía explícita y rotunda. Por eso nuestro sistema de organización territorial del poder no es un simple regionalismo. La autonomía no está a la total disponibilidad del legislador, que debe respetar su «contenido esencial», como ha precisado la jurisprudencia constitucional con todas las garantías institucionales presentes en la Constitución —y mucho más, añadimos, de la territorial, que define uno de los rasgos más esenciales de nuestro Estado (Preámbulo: «La Nación española... proclama su voluntad de... *proteger* a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e *instituciones*», y art. 2.º), y con ello la forma misma de Estado como «Estado compuesto», donde no puede contar sólo la voluntad del centro como voluntad relevante.

Otro segundo principio, ya aludido de paso, es también importante aquí: el «bloque de la constitucionalidad», parámetro de validez de las Leyes, incluye no sólo la Constitución y los Estatutos, sino también, según explícita mención del artículo 28.1 de la Ley Or-

gánica del Tribunal Constitucional, «las Leyes que dentro del marco constitucional se hubieren dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas». Que en este concepto hay que incluir necesariamente las Leyes Orgánicas de transferencia o delegación no parece que pueda ponerse en duda. Estas Leyes, aunque del mismo rango formal que otras Leyes Orgánicas del Estado, son, sin embargo, por su posición y función, superiores a éstas, o parámetros de su validez constitucional, lo que equivale a lo mismo; integran, con toda evidencia, el bloque de la constitucionalidad. Recientemente el Profesor GÓMEZ-FERRER ha teorizado este criterio de la «función» de una cierta Ley en el sistema constitucional como criterio que juega en el orden de la catalogación de las fuentes un papel análogo al de la jerarquía y al de la competencia. He aquí, quizá, el caso más claro. Yo no sé que aún el Tribunal Constitucional haya declarado inconstitucionales Leyes estatales, incluso orgánicas, por contradicción con LOTRACA o LOTRAVA, pero no creo que nadie dude que pueda —y que deba— ser así. El artículo 28.1 de la LOTC es categórico.

Desde esta perspectiva habría que concluir que no es que la garantía institucional de las autonomías territoriales bloquee la posibilidad de cualquier revocación estatal de una Ley de transferencia o delegación, pero sí que exigirá, en todo caso, que esa revocación tenga que justificarse objetivamente en alguna causa derivada del propio mecanismo de la relación entre los dos poderes. Valdrá una revocación por un incumplimiento recalcitrante por parte de la Comunidad Autónoma afectada, pongo por ejemplo (aunque la razón sólo podría justificar una revocación limitada a la específica función desatendida y en ningún caso una revocación general como sanción), o hasta, en simple hipótesis, por la sustitución de un criterio de planificación o despliegue territorial de un servicio por otro criterio objetivo, quizá previamente negociado y discutido con las instancias autonómicas para depurar sus razones, pero, insisto, no valdrá, infringirá la garantía institucional una revocación sin causa, que es decir arbitraria; así lo sería ahora la hipótesis con que comenzamos esta pequeña variante, la imaginaria revocación en bloque de LOTRACA o LOTRAVA. Recordemos que el artículo 9.3 de la Constitución «garantiza... la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos». Me permito afirmar que una revocación *ad nutum* de una transferencia o delegación, sin una causa objetiva

identificable, sin «razonabilidad» acreditada, sería un supuesto claro de arbitrariedad.

Finalmente, entra en juego necesariamente otro tercer argumento jurídico-constitucional de especial relevancia: la utilización de la vía del artículo 150.2 de la Constitución como técnica de ampliación de la competencia está prevista de manera expresa por los Estatutos y esa previsión (por cierto, fuera del caso del de Madrid, artículo 29, que es el único que no especifica materias) incluye listas más o menos extensas de materias concretas. El ejercicio de la opción de las vías ampliatorias en favor de la fórmula del artículo 150.2 en una de esas materias estatutariamente precisadas supone así la aplicación del propio Estatuto, una especie de cumplimiento de una condición suspensiva para su plena efectividad, como ha observado certeramente Javier Varona en estas mismas Jornadas a propósito del artículo 35 del Estatuto de Canarias y de su cumplimiento mediante LOTRACA. Que un sujeto pueda revocar un acto jurídico es una cosa, pero otra es hacerlo eficazmente para destruir el juego de una condición suspensiva ya cumplida en favor de otro sujeto por la anterior producción de dicho acto jurídico. En este caso tal revocación podría suponer una verdadera infracción estatutaria, lo que en los casos LOTRACA/LOTRAVA es más claro, puesto que el contenido material de éstas se ha llenado, según ya notamos, con una simple remisión a los respectivos Estatutos. Las competencias transferidas son, pues, en este momento competencias al menos para-estatutarias, puesto que encuentran un soporte expreso y sin equívoco en el texto de los Estatutos una vez cumplida la condición de que pendía su eficacia.

El argumento resulta extensible a todos los Estatutos que han especificado materias respecto de las cuales la ampliación competencial queda remitida a una Ley del artículo 150.2. En términos jurídicos de algún rigor puede hablarse (como alguno lo hizo presente en el debate que siguió a esta exposición) de «competencias estatutarias diferidas», para cuyo ejercicio sólo pende el ejercicio de la opción que los propios Estatutos han enunciado: reforma estatutaria o Leyes del artículo 150.2 de la Constitución.

El argumento no es baladí, aunque quizá no pueda forzarse al extremo en el plano formal, por la observación de que los Estatutos del artículo 148, que es de los que tratamos, carecían de eficacia para incluir por sí solos competencias del artículo 149, que es donde van a ejercitarse las Leyes del artículo 150.2. Pero el hecho de

que las hayan incluido, aunque apelando al complemento ulterior de una Ley Orgánica del artículo 150.2, salva claramente su constitucionalidad y, a la vez, da un evidente contenido para-estatutario a las materias relacionadas.

En términos estrictamente técnicos podríamos decir que ese argumento sirve, como poco, para robustecer en este caso la consistencia de la garantía institucional que ha de reconocerse a las competencias transferidas o delegadas por previsión estatutaria. Si no con rigidez formal y plenaria, esas transferencias y delegaciones quedan protegidas con una superior exigencia de una causa perfectamente objetivable para que pueda legitimarse cualquier modificación ulterior que el legislativo estatal pretendiese introducir en ellas. Esta conclusión me parece un mínimo, si ha de darse «efecto útil» a las previsiones estatutarias, según el básico principio interpretativo *uti valeat*.

Con ello quiero resaltar que, aunque en el ánimo de tantas nacionalidades y regiones esté, justificadamente, la búsqueda de una garantía plena de su autonomía a través del instrumento estatutario, con su rigidez cualificada que exige la propia intervención de la Comunidad Autónoma para cualquier reforma ulterior del mismo (arts. 147.3 y 152.2 de la Constitución), entiendo que este legítimo interés no queda desasistido por el hecho de que en lugar de una reforma *in toto* del Estatuto vaya a obtenerse ahora solamente un catálogo limitado de Leyes del artículo 150.2. Esas Leyes pasan a integrar, como he intentado razonar, el espacio autonómico protegido por la Constitución, no serán libre y arbitrariamente disponibles por el legislativo estatal, al cual, por el contrario, en su funcionamiento ordinario someten por su entrada en el «bloque de la constitucionalidad». Enriquecerán, por tanto, de una manera tendencialmente permanente, o al menos estable, en el sentido de su contenido sustancial o esencial más que en el de sus términos concretos, la capacidad de autogobierno y de autonomía política real de las Comunidades Autónomas receptoras de las competencias transferidas o delegadas. Son, pues, las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución instrumentos efectivos de mejora y ampliación del sistema autonómico, cuya permanencia no queda sometida a la simple y desnuda discreción del Estado, y por ello sería un error, a mi juicio, intentar descalificarlos inicialmente o concebirlos como simples paliativos o remedios ocasionales y subalternos.

X

Y en el mismo sentido de lo que acabo de indicar, aún me permitiré una última reflexión: las Leyes del artículo 150.2 pueden ser, acabamos de verlo, un instrumento positivo de ampliación del nivel de competencias y del principio autonómico, pero conviene añadir con claridad que no podrán pretender ser el instrumento final y definitivo. El mandato del artículo 148.2 seguirá abierto y él ordena «la reforma de los Estatutos» para consumir su mandato de ampliación competencial y de final homogeneización del sistema, aunque no imponga fecha fija para la misma.

Esto es importante resaltarlo: la entrada en juego de las Leyes del artículo 150.2 de la Constitución no cierra el proceso, que, por el contrario, habrá de cerrarse algún día con la reforma estatutaria, reivindicación que debe, por ello, mantenerse viva.

Pienso, sin embargo, que una buena experiencia de las técnicas del artículo 150.2, que he tratado de analizar en sus problemas más visibles, lejos de cerrar para el futuro esa reforma estatutaria, podrá contribuir acaso a hacerla más racional, más operativa. Si esas transferencias y delegaciones funcionan, y ésta es la causa capaz de justificarlas, como he intentado exponer, no será difícil trasladar luego su contenido depurado por la práctica a nuevos Estatutos fácilmente negociables y pactables.

Si se acierta, pues, a hacer de esta experiencia una experiencia positiva, las Leyes del artículo 150.2 podrán parar, en definitiva, en beneficio de la consolidación y profundización del sistema autonómico en el que la Constitución y todos los pueblos de España han visto, con acierto, un instrumento imprescindible para mejorar su libertad, su participación en la cosa pública, su identidad y su nivel de servicios públicos y de respuesta a sus necesidades colectivas.

