

JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA
(Coord.)

EL NUEVO ESTATUTO DE EXTREMADURA

Álvarez García, Vicente
Checa González, Clemente
Jover Lorente, Felipe
Menéndez Rexach, Ángel
Ortega Álvarez, Luis

Sánchez Amor, Ignacio
Solozábal Echavarría, Juan José
Tudela Aranda, José
Zornoza Pérez, Juan

Prólogos de

Belén Barreiro Pérez-Pardo
Guillermo Fernández Vara
Juan Ramón Ferreira Díaz
Jesús Medina Ocaña

Introducción de

Juan José Solozábal Echavarría

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2011

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGOS	
<i>Belén Barreiro Pérez-Pardo</i>	11
<i>Guillermo Fernández Vara</i>	13
<i>Juan Ramón Ferreira Díaz</i>	15
<i>Jesús Medina Ocaña</i>	17
INTRODUCCIÓN	
<i>Juan José Solozábal Echavarría</i>	19
LA GESTACIÓN DEL PROYECTO DE ESTATUTO DE EXTREMADURA	
La reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2010. Antecedentes y marco político	25
<i>Ignacio Sánchez Amor</i>	
Proposición de Ley Órgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Extre- madura	91
<i>Felipe Jover Llorente</i>	
EL PROYECTO DE ESTATUTO DE EXTREMADURA EN EL MARCO DE LAS REFORMAS ESTATUARIAS: SUS ORÍGENES, TRAMITACIÓN, RASGOS Y ELEMENTOS DIFERENCIALES	
El Estatuto de Autonomía de Extremadura en su contexto	127
<i>Juan José Solozábal Echavarría</i>	
DERECHOS Y PRINCIPIOS EN EL NUEVO TEXTO ESTATUTARIO	
La ideología en el Estatuto de Autonomía de Extremadura. Derechos y prin- cipios. La reacción frente a la emulación.	149
<i>José Tudela Aranda</i>	

FORMAS DE GOBIERNO Y RÉGIMEN DE FUENTES EN EL NUEVO TEXTO ESTATUTARIO

Modelo de Gobierno y sistema de fuentes en el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Extremadura	195
<i>Luis Ortega Álvarez</i>	
Sistema de fuentes del Derecho en la Comunidad Autónoma de Extremadura ...	211
<i>Vicente Álvarez García</i>	

COMPETENCIAS, COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

Competencias, cooperación e integración en órganos del Estado.....	253
<i>Ángel Menéndez Rexach</i>	

LOS ASPECTOS FINANCIEROS DEL ESTATUTO

La financiación autonómica en el Proyecto de Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura	291
<i>Juan Zornoza Pérez</i>	
La Hacienda Pública de Extremadura y sus relaciones con la Hacienda del Estado.....	311
<i>Clemente Checa González</i>	

PRÓLOGOS

Belén Barreiro Pérez-Pardo *

De entre las múltiples y variadas tareas que acometemos en el Laboratorio de la Fundación Alternativas nos ha tocado por primera vez en suerte un tema novedoso para nosotros y, a la vez, de gran trascendencia. Creo que en esta ocasión ha pasado por nuestra mano contribuir no sólo al conocimiento de un Estatuto de Autonomía, en este caso el de Extremadura, sino del propio Estado autonómico, de modo que lo que aquí hagamos no sólo tiene interés para conocer lo que es el objeto propiamente de nuestro análisis, el Estatuto de Autonomía de Extremadura, sino el sistema que se está formando, dinámicamente, el sistema constitucional del Estado autonómico. Para empezar, convocamos en nuestra sede a una selecta lista de académicos cuya excelencia no necesita mayor aclaración, teniendo, además, la suerte de que todos ellos aceptaran encantados.

De esas reuniones de trabajo y sobre su contenido hemos realizado un documento, editado y colgado en la web de nuestra Fundación, con el título «En torno a la reforma del Estatuto de Extremadura». Así mismo, con las ponencias de cada participante, se ha editado el presente libro del que nos sentimos orgullosos, en el que se puede encontrar aspectos sobre la gestación del proyecto de Estatuto de Extremadura, derechos y principios, aspectos financieros, ...y las características que le hacen único en algunos aspectos y que le distinguen de otras reformas estatutarias del país.

Esta tarea, realizada y coordinada por la Fundación Alternativas, no hubiera sido posible sin el apoyo de la Fundación Caja Extremadura, personalizada en su presidente Jesús Medina. Quiero agradecer, también, el que tanto Ignacio Sánchez Amor como Manuel Barroso, como portavoces en esta materia en la Asamblea de Extremadura, hayan sido especialmente diligentes y activos en ponerse a disposición de este proyecto para llevarlo a buen término. De la misma forma quiero hacer extensible nuestro agradecimiento al grupo de expertos que han colaborado en su redacción, con el catedrático Juan José Solozábal al frente como coordinador de todo.

Por último, me queda desear que el esfuerzo de unos y otros se vea recompensado con vuestra lectura y termine siendo de alguna utilidad, que es, obviamente, el objetivo que perseguimos con todos nuestros trabajos.

* Directora del Laboratorio de Alternativas.

Guillermo Fernández Vara *

Extremadura decidió constituirse en Comunidad Autónoma con la aprobación del Estatuto de Autonomía de 1983. Esta la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, es el hito que marca un antes y un después en la historia de nuestra región. El objetivo de nuestra autonomía, que empezó a vislumbrarse con el Real Decreto-Ley 19/1978, de 13 de junio, de la Junta Regional de Extremadura como ente preautonómico, fue fruto de un largo y fatigoso trabajo que comenzó en agosto de 1976. Desde entonces, el Estatuto de Autonomía de Extremadura ha sido objeto de varias reformas parciales de distinto alcance, pero era necesario acometer una reforma que reflejara la gran transformación que se había producido en Extremadura.

Este trabajo, que ahora se presenta, trata de recoger cómo y por qué Extremadura ha tenido que abordar una profunda reforma de su Estatuto de Autonomía, dejando fiel constancia de las reflexiones comunes que se han tenido que hacer para dotarnos de un Estatuto que reflejara la Extremadura de hoy, pues nada tiene que ver la Extremadura de la época en que se aprobó su autonomía con la Extremadura actual y, por ello, era necesario transformar también su norma institucional básica.

Las grandes novedades sociológicas, que han cambiado radicalmente Extremadura, imponían la transformación de nuestro Estatuto de Autonomía y, necesariamente, esta reforma debía encajarse en el proyecto nacional desde la lealtad, interpretando la Constitución Española en el momento actual. Aunque no, solamente, se trataba de reflejar la situación de Extremadura en España, sino que debíamos articular nuestras relaciones con otras Comunidades Autónomas e, igualmente, era necesario reconocer la autonomía política local.

Pero la Extremadura de hoy no tiene circunscrita su actuación en el interior de España, al contrario, el pueblo extremeño, dentro de su proyección internacional, siempre ha tenido una gran vocación europeísta y, sobre todo, transfronteriza, motivo por el que se hacía necesario establecer la forma de relacionarnos institucionalmente de manera especial con la Unión Europea y con Portugal, pues de facto el trabajo de cooperación se está haciendo en la actualidad.

* Presidente de la Junta de Extremadura.

Sin embargo, más allá del marco institucional del que nos dota el Estatuto que regula nuestro autogobierno, dentro del marco común que es para nosotros España, más allá de reconocer la actual organización territorial de Extremadura, más allá de la financiación institucional, después de recordar quiénes somos y cuáles son nuestros símbolos, debíamos fijar hacia dónde queríamos ir y cómo hacerlo, pues ése es el objetivo que nos hemos marcado como pueblo, y vamos a alcanzarlo desde el ejercicio de una especial ética colectiva con la que nos sentimos identificados los extremeños.

En estos tiempos, en los que todos trabajan para acometer reformas de calado que aborden la nueva realidad social, debemos decir que en Extremadura hemos estado trabajando desde septiembre de 2007, fecha en la que se constituyera la llamada Comisión de Expertos, sobre cuál era la realidad de Extremadura, cuáles eran los retos a los que se enfrentaba y, sobre todo, hemos trabajado en cómo abordar esos retos. Fiel reflejo de ello es esta gran reforma que hemos acometido entre todos en nuestra norma institucional básica, norma por la que se regirá la actuación de los poderes públicos y de los ciudadanos de Extremadura en lo sucesivo, norma de la que derivarán los derechos y deberes que los extremeños nos fijemos.

Decir que la redacción final del Estatuto de Autonomía de Extremadura es fruto del consenso de todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea de Extremadura, pudiera parecerle poco a alguien; pero al decir que todos los representantes elegidos democráticamente por el pueblo extremeño estuvieron de acuerdo en que la redacción del Estatuto de Autonomía de Extremadura que ahora se aprueba es la mejor para la Comunidad Autónoma, dota a nuestro Estatuto de Autonomía de una mayor legitimidad que la de cualquier otra Ley Orgánica, no porque ésta sea nuestra Norma Institucional Básica, sino porque refleja lo que verdaderamente somos y nuestras verdaderas aspiraciones. Esto nos lleva a dos conclusiones de suma importancia, la primera es que sabemos cuáles son las aspiraciones del pueblo extremeño, pues las hemos acordado entre todos, y, la segunda, nos hemos demostrado, como pueblo, que podemos y sabemos trabajar juntos, con generosidad, con constancia, desde la responsabilidad que todos y cada uno de nosotros tenemos, de una u otra manera asignada. La aprobación de la Ley Orgánica 1/2011, por la que se reforma el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprueba el Estatuto de Autonomía de Extremadura, que significa que los extremeños sabemos cuáles son nuestras aspiraciones y cómo conseguirlas.

Juan Ramón Ferreira Díaz *

Una reforma estatutaria como la que se aprobó en la Asamblea de Extremadura el pasado 10 de septiembre de 2009, no ha sido el resultado de un proceso de emulación como algunos han creído ver al producirse tras otras reformas estatutarias, sino el fruto de la voluntad de los grupos parlamentarios que conforman el Parlamento extremeño, conscientes de la necesidad de adecuar la norma fundamental de la comunidad al tiempo presente.

Y ha sido ésta una necesidad sentida por todos los actores políticos y así se ha constatado a lo largo de su tramitación parlamentaria caracterizada por el consenso y la participación. La propuesta elaborada por la Comisión de Expertos, bajo el impulso del presidente de la Junta de Extremadura, don Guillermo Fernández Vara, tuvo entrada en la Cámara regional, donde fue objeto de un intenso debate. De los trabajos parlamentarios resultó un texto consensuado cuyos perfiles habían de enmarcarse dentro del marco constitucional, premisa que todos los actores han tenido muy presentes a la hora de acometer la reforma.

Los Cortes Generales han venido a ratificar la voluntad unánime del Parlamento extremeño. Las modificaciones introducidas en la Cámara Baja son, más que correcciones, mejoras en el texto.

Destaco la visión de Estado que se ha tenido a la hora de regular determinadas materias y que no hace sino evidenciar que Extremadura se identifica y se siente cómoda en el proyecto de la nación española. Prueba de ello es la idea que planeó a lo largo de la tramitación parlamentaria del texto normativo, de que el modelo autonómico no puede ser un proceso que permanezca indefinidamente abierto, sino necesitado de concreción y de fijación de límites.

Algunos han apuntado que esta reforma no figuraba entre las principales reivindicaciones de la ciudadanía, pero lo cierto es que, a pesar de eso, nadie duda de que el texto aprobado ha contado con el apoyo unánime de las fuerzas políticas y, además, ha gozado de un gran apoyo social, añadiendo así al Estatuto de Autonomía la legitimidad tanto política como ciudadana que le da fundamento y base.

En cuanto al contenido del Estatuto de Autonomía de Extremadura aprobado, y que de una forma magistral se condensa en este libro, quiero destacar

* Presidente de la Asamblea de Extremadura.

que entra a conocer aspectos hasta ahora ajenos a nuestra norma básica: las políticas de igualdad de género, las nuevas tecnologías, un nuevo catálogo institucional en el que se define la figura del Personero del Común y del Consejo de Cuentas, la referencia a la participación en las políticas de la Unión Europea, el reforzamiento de las relaciones de cooperación con Portugal, los principios que han de inspirar las relaciones entre las comunidades autónomas y la deuda histórica, entre otros.

Es, sin duda, una reforma que ha de posibilitar que Extremadura siga creciendo como región en una nación cuyo crecimiento está unido de forma ineluctable al desarrollo de todas las comunidades que la conforman. Les invito, con la finalidad de que cuenten con más elementos de juicio para conocer esta norma, a que se acerquen a esta obra de interés político y jurídico. Y aprovecho para expresar, en nombre de la Asamblea de Extremadura, mi felicitación a los autores y promotores de esta obra.

Jesús Medina Ocaña *

La Fundación Caja de Extremadura nace con una decidida voluntad de promover la investigación y la difusión del pensamiento sobre los temas y cuestiones que acontecen en el mundo de hoy, y convertirla en el centro de gravedad de las ideas, de las reflexiones, de las acciones en otras ocasiones que más ayuden a la sociedad a prosperar, madurar y cultivarse.

Queremos, por consiguiente, que cada investigación o acto que llevemos a cabo tengan relevancia e importancia, y sea también un solvente punto de encuentro profesional, empresarial, académico e intelectual, visto desde diversas perspectivas: financiera, económica, política, social, de comunicación, etcétera.

Pretendemos, en suma, que la Fundación se convierta en un depósito de inteligencia y una gestión del conocimiento aportados y aprendidos por todos, que sirvan a nuestro poderes públicos, a nuestras organizaciones empresariales y sindicatos. A toda la sociedad. Ser un espejo en el que podemos reflejarnos y contribuir a ser también un altavoz independiente, objetivo, neutral e imparcial sobre nuestro entorno económico y social.

En consecuencia con ello, no podíamos desaprovechar la oportunidad que nos brindaba la aprobación por la Asamblea de Extremadura de nuestro reformado Estatuto de Autonomía, dado la inmediatez en el tiempo de sus discusiones internas, para acometer la tarea de publicar un libro sobre la gestión, contenido, rasgos diferenciales y análisis doctrinal de las peculiaridades del Proyecto, tanto desde el punto de vista político como el jurídico-constitucional.

Esta idea no hubiera sido posible llevarlo a cabo sin la inestimable ayuda de personas como Juan Manuel Eguiagaray, anterior director del Laboratorio Alternativas de la Fundación, y del catedrático de Derecho Constitucional Juan José Solazabal, que han coliderado este trabajo y propiciado la colaboración de expertos juristas y portavoces de los grupos parlamentarios de la Asamblea de Extremadura, Ignacio Sánchez Amor y Manuel Barroso Cerro, pues todos ellos han aportado, aparte del estudio de la singularidad jurídica del Estatuto, otras de carácter e intencionalidad política contenidas en los trabajos preli-

* Presidente de la Fundación Caja de Extremadura.

minares a la aprobación por consenso y unanimidad del referido Estatuto de Autonomía.

Como presidente de la Fundación Caja de Extremadura quiero expresar mi gratitud por habernos dado la oportunidad de participar en este proyecto que, a buen seguro, será de interés para todos los estudiosos, y tal vez pudiera ser ejemplo para otros proyectos de Estatuto de otros ámbitos sectoriales.

Como ciudadano me llena de satisfacción que la aprobación del Estatuto en la Asamblea de Extremadura haya sido por unanimidad, tras un previo y sereno debate en el seno de los grupos parlamentarios que los componen, encontrado, a mi juicio, un equilibrio razonable entre la defensa del autogobierno y la lealtad de la Constitución.

INTRODUCCIÓN

*Juan José Solozábal Echavarría **

No sirve entender un prólogo como anticipo de lo que viene después y malo sería que tuviere el sentido de completar o, peor aún, hacer explícito, lo que sigue. Creo, aunque la cita marxiana puede resultar incorrecta en estos tiempos, que Engels afirmaba con toda propiedad que la prueba del flan es que se come, traduciendo machadianamente así la expresión inglesa que él utilizaba: «the proof of pudding is eating». Tampoco tiene demasiado sentido el relatar los objetivos que nos planteamos alcanzar cuando pusimos manos a la obra para llevar a cabo el encargo que nos hicieron la Fundación Alternativas y la Fundación de la Caja de Extremadura de elaborar un Comentario al Estatuto de Autonomía que en ese momento estaba en tramitación en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. El lector juzgará entonces según los resultados y no de acuerdo con nuestros propósitos u objetivos.

Quizás con todo sí que puede tener algún interés relatar cómo asumimos la encomienda y aun referir desde qué presupuestos la abordamos. Desde un primer momento fuimos conscientes de la singularidad del Estatuto que un análisis en profundidad del mismo había de mostrar con claridad. La reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura es un caso más de la ola de nuevas reformas estatutarias, que no puede entenderse fuera de este movimiento de renovación del sistema autonómico, pero que aporta ciertos elementos de singularidad notables, quizás especialmente llamativos en una situación, definida como de crisis y no sólo en la dimensión económica, en la que nuestro Estado requiere de un esfuerzo de clarificación institucional y afirmación política.

Parecía oportuno que las fuerzas políticas del Parlamento de Extremadura, por lo demás, dando un ejemplo de acuerdo sobre la legítima contienda partidista, ejercieran la iniciativa para proponer un texto de reforma estatutario que pusiera a punto el texto aprobado ya en la ocasión lejana de febrero de 1983. El objetivo era, como se ve claramente en

* Catedrático de Derecho Constitucional de la UAM.

el libro, doble. Se trataba, de una parte, de completar el cuadro institucional de la propia organización de la Comunidad Autónoma, añadiendo algunos organismos que, como era lógico, no se proveyeron en el Estatuto original, sea el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, el Consejo Económico y Social o el Personero del Común, atendiendo también a diversos aspectos de la forma de gobierno, esto es, procediendo a una regulación más eficaz de las relaciones entre Ejecutivo y Asamblea de la Comunidad Autónoma. Se procedía asimismo, a la vista especialmente del desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a una clarificación de las competencias de la Comunidad Autónoma. Siguiendo una pauta bien razonable desde un punto de vista doctrinal y atendiendo a lo que había dicho el propio Tribunal Constitucional con ocasión del examen del recurso contra el Estatuto de Valencia, el nuevo Estatuto de Extremadura no acoge una Declaración de Derechos, aunque, consciente de la fuerza integrativa del Estatuto, relacionada sin duda con su identificación con determinados valores muy apreciados en la Comunidad, incorpora una extensa relación de principios y objetivos en su art. 7. Pero quizás lo más novedoso del Estatuto radica en su compromiso con el sistema autonómico en su totalidad, sabiéndose, con independencia de su significado interno para Extremadura, un elemento del orden pleno, cuyas exigencias de coherencia y articulación no puede ignorar ninguna pieza del mismo. Esta preocupación por la coherencia y articulación del conjunto se muestra primeramente en el art. 14 del Estatuto, que contiene una cláusula de homogeneidad competencial en relación con el conjunto de las Comunidades Autónomas, que han de asegurar las instituciones autonómicas extremeñas, y que hay que entender más que como garantía propia, como reconocimiento de la exigencia de la funcionalidad del orden general. En segundo lugar el cuidado por la dimensión de articulación del sistema autonómico, que muestra el Estatuto renovado extremeño, se contempla en toda la regulación verdaderamente detallada y audaz de la cooperación. Así este Estatuto se pone en la línea del desarrollo federal del Estado autonómico, que una lectura atenta ha de descubrir como el efecto más permanente y válido de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña, que es mostrar las posibilidades de desarrollo territorial de nuestro sistema reforzando las competencias de intervención o colaboración de las Comunidades Autónomas en el Estado común.

Dos palabras más, primero sobre el modo como abordamos la preparación de este libro y, en segundo lugar, sobre el clima en el que elaboramos el esquema del volumen que ustedes tienen en sus manos. Este estudio se caracteriza singularmente, sin duda, primero por la calidad de las contribuciones que, excluyendo naturalmente la mía, alcanza el alto nivel correspondiente a sus autores universitarios. Aparcelamos el contenido de libro en los ámbitos temáticos, institucionales o competenciales, así como de orientación pública, que nos parecían convenientes, y los atribuimos a los profesionales correspondientes. Además se incorporó a ese plantel de académicos bien seleccionado una representación del Parlamento extremeño que era responsable del proyecto. Con mucho

gusto constato que la conjunción de teóricos y prácticos funcionó perfectamente, como lo muestran las ponencias definitivas y se puede comprobar acudiendo a las actas de la reunión que durante dos días mantuvimos en la Fundación. Precisamente al término de la reunión en la sede de la Fundación Alternativas, y en presencia especialmente de Juan Manuel Eguiagaray y de otras gentes de la casa como Javier Ortiz, me permití evocar el espíritu que imperaba en las sociedades patrióticas de amigos del país del siglo XVIII y que encontraba en esa ocasión entre los intervinientes en las sesiones de estudio sobre la reforma del Estatuto de Extremadura. Efectivamente se asemejaba el clima presente en nuestro círculo, en punto a su cordialidad y competencia, al de las reuniones de los caballeritos de Azkoitia o de otros ilustrados de otras partes de España, los socios de la matritense o de la sociedad económica de Aragón o de Badajoz, foros que precedieron el patriotismo local autonómico que inequívocamente compartimos todos.

LA GESTACIÓN DEL PROYECTO DE ESTATUTO DE EXTREMADURA

LA REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE EXTREMADURA DE 2010. ANTECEDENTES Y MARCO POLÍTICO

*Ignacio Sánchez Amor**

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. LA REFORMA EXTREMEÑA EN EL CONTEXTO NACIONAL. II. EL MARCO POLÍTICO REGIONAL.

I. ANTECEDENTES. LA REFORMA EXTREMEÑA EN EL CONTEXTO NACIONAL

1. El actual ciclo de reformas y su vector de heterogeneidad

1.1. *La reforma del Estatut. Del ruido a la calma (tensa)*

Además de otros factores políticos, la creciente insatisfacción de los nacionalistas con la progresiva equiparación entre Comunidades Autónomas de origen tan diverso desde mediados de los noventa anunciaba una reformulación estatutaria que se iba poco a poco adivinando a partir de las proclamaciones «plurinacionalistas» de finales de esa década. La mayoría absoluta popular a partir de 2000 supuso un freno expreso a esas pretensiones, pero también supuso un progresivo alejamiento de los nacionalistas de los compromisos y las perspectivas estatales, así como una radicalización de su discurso ideológico. Con el oxígeno político reducido, tras las felices épocas del comienzo de la primera legislatura de Aznar, los antes imprescindibles y sensatos nacionalistas se ven dibujados desde el poder y desde los medios de comunicación afines con los peores estereotipos que los conservadores habían guardado prudentemente a lo largo de una temporada. Era una situación que se retroalimentaba, pues a cada rechazo se subía un peldaño en la reivindicación, y ello motivaba la justificación del siguiente desdén. En 2001 el PNV lanza el llamado «Plan

* Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.

Ibarretxe», que era políticamente una vuelta de tuerca a los planteamientos del Pacto de Lizarra y formalmente una propuesta de nuevo Estatuto. En Cataluña el crecimiento de ERC a partir de mediados de los noventa augura nuevos posibles equilibrios; por su parte CiU gestiona en esos años y desde el gobierno la sucesión de Pujol por Mas y eso provoca nuevos movimientos internos de los sectores más soberanistas.

Mientras, el PSC de Maragall se reafirma progresivamente en sus tesis federalistas ya expresas en su campaña de 1999, planteamientos que encuentran buena acogida en la nueva dirección de Zapatero. El PSOE en la oposición, por su parte, cree encontrar un cierto equilibrio entre sus diferentes sensibilidades territoriales en los denominados «Acuerdos de Santillana» de agosto de 2003, lo que le permite encarar las elecciones catalanas de noviembre con el frente interno pacificado, la doctrina de la España plural como eslogan y un Maragall declaradamente federal defendiendo una reforma estatutaria consecuente. Los acuerdos de Santillana avalan expresamente, pero sin mayores concreciones, el apoyo del PSOE a las reformas estatutarias que se considerasen convenientes. De hecho, el presidente andaluz Chaves anuncia con esa ocasión su propósito de impulsar la reforma del suyo. Y en esa estela, el entonces candidato Zapatero se compromete un par de meses después en la campaña catalana a apoyar el proyecto de Estatut que se le remitiese desde el Parlament.

La presión favorable a cambios sustanciales en el sistema autonómico, como vemos, era dispersa y alcanzaba prácticamente a todas las fuerzas políticas y a todas las comunidades no gobernadas por los populares, salvo Galicia que, de la mano de Fraga, solía salirse frecuentemente del guión territorial dictado por su partido desde Madrid. Estas tensiones afectaban no sólo a las comunidades gobernadas por nacionalistas, sino que los daños colaterales alcanzaban a todas ellas y especialmente a las gobernadas por los socialistas, con las que había coincidencia en algunas demandas frente al gobierno conservador¹. La sensación de parón en el desarrollo del sistema autonómico no podía paliarse con algunos retoques cosméticos. Es cierto que en esta legislatura culminan los traspasos efectivos de las grandes transferencias de educación y sanidad, pero no es menos cierto que se trataba de compromisos políticos ya adquiridos, incluso desde 1992. A ello hay que unir la escasez de debates autonómicos en el Senado, la aversión a la Conferencia de Presidentes, las escasísimas entrevistas de Aznar con los presidentes autonómicos, la presteza con la que se dejó caer el proyecto de ley de coordinación autonómica y un cierto clima de opinión alimentado desde sectores conservadores que hacía recaer sobre las comunidades autónomas todos los males del sistema, desde la politización de las cajas de ahorro al problema de las vacas locas, pasando por el aumento del gasto público y del déficit. Frente a la presión ambiental creciente, el Gobierno de Aznar reaccionó con un cerrojazo a cualquier reforma territorial sustancial. Por ese mismo «parón», el cambio de ciclo político en 2004 pareció desbordar las pro-

¹ Por ejemplo, los acuerdos de participación autonómica en las decisiones de la UE podían haberse aprobado en esa segunda legislatura del PP, pues todo indicaba una madurez suficiente de todos los interlocutores y lo que se pedía estaba dentro de la lógica del sistema. Pero hubo que esperarse al inicio de la primera legislatura de Zapatero para su formalización.

pías reivindicaciones autonómicas más generalizadas cuando en pocos meses se debatió y rechazó el Plan Ibarretxe, se creó la Conferencia de Presidentes, se realizó un debate autonómico en el Senado y se acordaron los mecanismos de participación en la UE y en la cumbres bilaterales con Francia y Portugal. Pero lo más profundo estaba por venir y afectaba a la propia arquitectura esencial del Estado.

La aritmética parlamentaria catalana permitió gobernar a Maragall, a pesar de sus grises resultados, presidiendo un gobierno tripartito con los nacionalistas de ERC y la izquierda catalanista de ICV. Unos meses después, la aritmética parlamentaria nacional otorgó la Presidencia a Zapatero con el apoyo también de ERC, entre otras minorías. El camino hacia la reforma estatutaria catalana estaba políticamente expedito. Y a partir de ese momento, toda la discusión territorial largos años embalsada por las reticencias del PP en el Gobierno se polarizaba en torno a dos asuntos, el Plan Ibarretxe y la reforma catalana. Con una actitud inédita de dar paso a la discusión y rechazo de la propuesta vasca en el Congreso en febrero de 2005, el asunto vasco salió de la agenda política nacional de una manera sorprendente, tras tantas estériles horas de debates en los medios durante la legislatura anterior. Y todos los focos se concentraron en los trabajos de los partidos catalanes, que habían pedido consultas técnicas y durante esa primera mitad de 2005 negociaban arduamente el texto, que es aprobado y enviado a las Cortes en septiembre, con la sola oposición del PP. A pesar de su compromiso público de 2003, Zapatero aclara desde el principio que el PSOE se propone enmendar la propuesta, que sobrepasa con mucho las líneas rojas admisibles por muchos sectores socialistas y que crea problemas en el discurso público de sus líderes territoriales, como veremos más detalladamente en el caso de Extremadura. Tras muchas vicisitudes, las complejas negociaciones de los grupos del Congreso y los partidos catalanes se cierran por Zapatero y Mas, líder de la oposición al tripartito de Maragall, en enero de 2006. Finalmente, el texto enmendado es aprobado en mayo y refrendado en junio por el electorado catalán. Recurrido por el PP y otras instituciones, la sentencia constitucional se demora hasta 2010, un periodo en el que se han aprobado muchas leyes de desarrollo en medio de un clima de normalidad que parecía imposible cuando alrededor del texto se había desatado una tormenta de opiniones y declaraciones que parecían hacer depender de esa norma poco menos que la sobrevivencia del propio Estado tal y como hoy lo conocemos. Hoy, pasado ese tiempo, con seis estatutos más reformados y otros en diversos trámites, y aunque la sentencia haya vuelto a reavivar la discusión, especialmente en Cataluña, parece difícil volver a pasear los fantasmas apocalípticos que se enseñorearon de las tribunas en esos años 2005 y 2006 al hilo del texto catalán. Las heridas no permanecen abiertas, es verdad, pero las cicatrices están ahí, sin embargo.

1.2. *Los llamados estatutos de segunda generación. Un juicio intermedio*

Tempranamente advirtió Maragall de que la reforma catalana abriría un nuevo ciclo de revisiones estatutarias. Y tan en lo cierto estaba que incluso tuvo

que ver cómo se aprobaba la de la Comunidad Valenciana incluso antes que la suya. Hubo algo de reactivo al proyecto catalán en la agilidad con que se lanzó en mayo de 2004 la reforma valenciana², si bien es cierto que este estatuto no había sido reformado en la segunda mitad de los noventa y seguía conteniendo limitaciones de los pactos de 1981. A la catalana siguieron la andaluza, con unos parámetros formales similares en muchos aspectos pero con otro trasfondo ideológico, y luego la balear, la aragonesa y la castellano-leonesa, que se han ido separando progresivamente de lo que podríamos denominar «canon catalano-andaluz»³. La reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, acordada por PSOE y PP en la instancia regional entre octubre de 2005 y enero de 2007, se atascó no obstante en el Congreso durante largos años y fue finalmente retirada en abril de 2010, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en la delicada materia de la eventual distribución intercomunitaria del agua y la persistencia del trasvase Tajo-Segura.

Es inevitable plantearse la cuestión que los propios actores políticos se plantearon en 2004, la conveniencia de efectuar una reforma constitucional previa o bien como culminación de este ciclo de reformas estatutarias. Si el ambiente intelectual apuntaba a algo más que un mero *aggiornamento* del sistema autonómico, como parecían presagiar las prédicas sobre la profundidad de una reforma catalana presentada como un nuevo encaje de Cataluña en España, tenía todo el sentido explorar ese cierto aroma constituyente que se desprendía sin esfuerzo del tono adanista del nuevo discurso territorial del PSOE en el poder. Zapatero propuso una reforma limitada de la Constitución en su investidura y encargó un estudio al respecto. El tiempo y la dificultad de encontrar acuerdos con el PP enviaron la idea poco a poco al baúl de las buenas intenciones postergadas, no muy lejos del rincón donde se marchitan las reformas del Senado. La cuestión es ahora saber si no estamos realizando subrepticamente esa reforma constitucional por esta vía esquinada de las reformas estatutarias, como se ha podido defender no sin razones atendibles.

No comparto la opinión de quienes consideran prácticamente innecesarias las actuales reformas estatutarias. Otra cosa es que haya habido en ellas todavía restos de los viejos reflejos emulativos. Han pasado treinta años, algunos estatutos nunca se habían tocado, otros sólo lo habían hecho desde una pers-

² «En ocasiones se ha dicho, comparando nuestros dos Estatutos, que uno era el pasado y otro era el futuro. A mí no me gustaría acabar dando la razón a aquellos que piensan que el nuestro es el último estatuto leal con la Constitución de 1978, y el otro es el primer Estatuto de una nueva etapa que no sabemos dónde nos conduce. Yo estoy convencida que cuando cambien algunos aspectos de la coyuntura política, o en el interior del Partido Socialista, nuestro Estatuto, y el ánimo que ha presidido su redacción será ejemplo de serenidad y de eficacia a la hora de entender el desarrollo autonómico» en P. Sánchez de León Guardiola (Secretaria Autonómica de Relaciones con el Estado y Comunicación de la Generalitat Valenciana), «Reformas territoriales en España: ¿una reforma constitucional encubierta?», *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 47/48, 2005.

³ Sobre la articulación de los nuevos estatutos entre sí, sus similitudes y diferencias, y sobre el sentido profundo del actual ciclo de reformas en general ver la ambiciosa exploración ensayística de J. Tudela Aranda, «El Estado autonómico treinta años después. Ensayo de una valoración», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009.

pectiva de homologación general, hay un mundo ahí fuera de realidades políticas y sociales inesquivables (inmigración, envejecimiento, nuevas tecnologías, cambio climático, crisis económica, etc.). Y, al fin y al cabo, la necesidad de grandes acuerdos partidarios, la aprobación por dos niveles parlamentarios y el filtro final del TC parecen asegurar suficientes cortafuegos a las aventuras poco reflexivas. Hubiera sido mejor, como en parecidas anteriores ocasiones, haber emprendido la operación con el acuerdo del principal partido de la oposición. Y no haber comenzado la casa por el tejado, primero los territorios y luego la Constitución, porque eso empuja el sistema autonómico hacia un perfil confederal más que federal (España es lo que queda tras el acomodo de los territorios, los poderes centrales del Estado son el resto, el residuo no territorializado). Pero también es cierto que la oposición no puede tener un derecho incondicionado de veto sobre desarrollos lógicos del sistema, como lo han sido la participación autonómica en los Consejos de Ministros de la UE, la creación de la Conferencia de Presidentes, la reforma del Senado o una revisión ordenada de las cuestiones territoriales. Es más, si la operación ha tenido que discurrir por cauces arriesgados, ha sido también por haber tenido que salir adelante con las reticencias de la oposición, es decir, apoyándose en algunos momentos y ámbitos en partidos menos comprometidos con la lógica de la mejora del conjunto del sistema.

Parece claro a estas alturas que estamos en una fase de creciente heterogeneidad, que cierra el ciclo de las equiparaciones iniciado a principio de los noventa. La propia reforma del Estatuto extremeño confirma claramente que no existe sólo un modelo en esta fase de reformas, ni por las formas ni por el fondo. Y es obvio que esta heterogeneidad obliga a replantearse intelectualmente el modelo. Pero no es malo que las cosas sean como creen sus protagonistas que deben ser, aunque no cuadren demasiado cómodamente en esquemas teóricos preconcebidos. A veces se nota en el pensamiento jurídico una cierta inquietud porque el sistema no se defina claramente hacia uno u otro modelo comparado, hacia uno u otro canon académico. Lo bueno que tiene analizar estas cuestiones desde la política práctica es que resulta más fácil salir de la torre de marfil del «deber ser» y acercarse al ámbito del «ser», el que obliga a darse un baño de realidad cada mañana leyendo la prensa.

Claro que en esta fase en la que entramos hay y habrá disfunciones y desarrollos perversos del sistema, no podría ser de otra manera en una sociedad crecientemente compleja y dinámica. Y quizá el más importante es una tendencia a la desigualdad en el acceso a los derechos y servicios básicos. En efecto, una dispersión de las capacidades políticas y jurídicas, o por decirlo de otro modo, la posibilidad constitucionalmente admitida de establecer políticas parcialmente divergentes por parte de los poderes autonómicos, puede estar conduciendo a una cierta erosión del principio constitucional de igualdad. Y no hablo de deslealtades o extralimitaciones conscientes, hablo de desarrollos acelerados o poco meditados del sistema. Hablo de deslizamientos provocados por un cierto ambiente intelectual filonacionalista según el cual lo primero es mi territorio regional, ése es el espacio preferente de mi solidaridad, y sólo secundariamente, si no hay conflicto entre los dos ámbitos, conduzco mis de-

cisiones y mi práctica política por el criterio de la mejora del conjunto del país o del conjunto de mis conciudadanos. Por eso es importante establecer los límites a partir de los cuales el sistema no podría tolerar un determinado nivel de desigualdad creado por la divergencia o la diferente intensidad o posibilidades financieras de las políticas regionales. Y por eso es también crucial que las instituciones centrales conserven capacidades políticas, jurídicas y financieras que les permitan ser garantes efectivas de la igualdad personal de los españoles. La fórmula puede ser normativa, como en esas propuestas periódicas de reforma constitucional en las que se pretende fijar el umbral irrenunciable de los poderes estatales, pero también podría ser jurisprudencial, financiera o incluso política.

Pero al lado de sus aspectos menos tranquilizadores, también este ciclo de reformas estatutarias que vivimos tiene un efecto político-jurídico benéfico. Sin tener que defender que la Constitución sea de modo alguno un pacto entre territorios preexistentes, lo cierto es que esta operación generalizada de reformas puede servir, por lo menos en una mayoría de los casos, como un momento de reflexión y de constatación de la lealtad al proyecto común español, una especie de, si se me permite el símil, «renovación del voto de lealtad», una apuesta renovada por el modelo autonómico y por su capacidad de autorregeneración, una revitalización de la Constitución y de su perfil territorial.

2. Las repercusiones en Extremadura. Los condicionantes externos de la reforma extremeña de 2010

2.1. *La obsesión catalana y la conformación temprana de las posiciones partidarias*

Puede parecer premiosa la explicación anterior para enmarcar el proceso de reforma estatutaria extremeña, pero lo cierto es que, al menos en sus primeros conatos, tuvo mucho, demasiado, que ver con lo que sucedía en el conjunto del país en estos años y muy especialmente con las idas y venidas catalanas. El presidente Ibarra estaba asistiendo con cada vez más obvia incomodidad a un giro en las estrategias territoriales de su partido, un giro todavía no cuajado del todo en el documento de Santillana, pero que se hacía cada vez más evidente en las políticas del nuevo gobierno socialista. Las noticias sobre las negociaciones catalanas llenaban los periódicos y cada vez aparecían más mezcladas las reivindicaciones identitarias con las financieras, y si unas causaban preocupación, las segundas eran directamente irritantes. Al ya canónico «España se rompe» se unía, desde los medios conservadores y el PP, una acusación no menos estentórea sobre la insolidaridad nacionalista y la complicidad socialista. La mezcla de la discusión del Estatuto con la discusión de un nuevo modelo financiero enturbiaba la percepción en el resto de España y creaba problemas a los gobernantes territoriales socialistas, enfrentados a acusaciones de estar avalando con su silencio poco menos que el expolio de sus territorios con cada nueva filtración del texto catalán que se negociaba o con cada declaración de sus dirigentes. Y Extremadura no era una excepción.