

Los límites constitucionales de las reformas estatutarias

CARLES VIVER PI-SUNYER

EL PAÍS - Opinión - 06-05-2005

En relación con las reformas estatutarias en curso, una de las cuestiones que está resultando más polémica es la de determinar hasta dónde pueden llegar los Estatutos de Autonomía en su pretensión de redefinir los ámbitos competenciales de las respectivas comunidades autónomas (CC AA). El hecho de que la polémica se haya suscitado en torno a esta cuestión no puede sorprender a nadie, dada su complejidad técnica y, sobre todo, su trascendencia práctica: estamos hablando nada más y nada menos que de un nuevo reparto del poder político en España o, si se prefiere, de un reajuste profundo de ese reparto. Tampoco esto debiera sorprender. Desde las CC AA, al menos desde Cataluña, nunca se ha ocultado que los objetivos perseguidos por la reforma podían resumirse en dos: obtener más poder político y mejorar la financiación.

Con todo, al abordar el examen de los límites de las reformas debe distinguirse cuidadosamente la perspectiva jurídica, es decir, la de los límites constitucionales, de la perspectiva política, es decir, la de los límites políticos o, si se quiere, la de determinar hasta dónde está dispuesto el Estado a ceder competencias a las comunidades.

Hasta hace poco tiempo una de las tesis dominantes consistía en afirmar que el sistema de distribución de competencias estaba constitucionalmente cerrado: no quedaba en él espacio alguno para introducir cambios significativos. La única vía posible para mejorar el autogobierno de las CC AA, además de reforzar los mecanismos de cooperación, era la delegación o transferencia de competencias previstas en el artículo 150.2 de la Constitución. A esta premisa se añadía la afirmación de que los Estatutos no pueden modificar el sistema de financiación de las respectivas CC AA. Desde la perspectiva política, estas afirmaciones llevaban lisa y llanamente a negar de raíz la posibilidad de que los dos objetivos a los que antes he aludido pudieran alcanzarse por la vía de las reformas estatutarias y ello, unido al cierre de las reformas constitucionales -excepto en lo relativo al Senado-, conducía derechamente a negar la posible solución de un

problema político de primera magnitud que, se quiera o no, está planteado y que obviamente no se resuelve, sino que se agrava, cegando todas las alternativas de reforma. Desde la perspectiva jurídica, la afirmación de que el sistema está constitucionalmente cerrado es, a mi juicio, insostenible.

En la actualidad parece ganar terreno la idea de que algo puede hacerse en el ámbito de la redistribución de competencias mediante la reforma de los Estatutos. Sin embargo, algunos de los límites que pretenden imponerse, además de carecer a mi entender de base constitucional, son de tal magnitud que de hecho equivalen a negar a las reformas cualquier potencialidad mínimamente transformadora. Se afirma, por ejemplo, que los Estatutos no pueden determinar el alcance ni condicionar el ejercicio de las competencias del Estado, especialmente el de las competencias básicas y el de las orgánicas; que no pueden actuar como Loapas invertidas, es decir, como leyes de armonización emanadas de las CC AA con capacidad para interpretar de forma vinculante los conceptos establecidos en la Constitución; que no pueden regular con detalle los aspectos materiales y funcionales de las competencias de las respectivas CC AA; que no son un instrumento adecuado para transferir competencias por la vía del artículo 150.2 de la Constitución; o que no pueden tener como resultado la existencia de diecisiete concreciones distintas de las competencias estatales, una por cada CA.

Por razones de espacio evidentes, en este artículo no puedo analizar todas estas cuestiones, en las que de forma más o menos interesada suelen mezclarse consideraciones de tipo político con otras estrictamente jurídicas. Me limitaré a hacer unas breves reflexiones sobre la primera de esas objeciones sin entrar en todos los matices y tecnicismos jurídicos, que sin duda serían necesarios. Lo haré a partir de los reproches que se hacen a la propuesta de reforma que se está debatiendo en Cataluña, ya que es la que mejor conozco.

Se afirma, en efecto, que la reforma que se propone es inconstitucional porque niega al legislador estatal la capacidad para ejercer libremente sus competencias, especialmente sus competencias básicas. El futuro Estatuto estaría diciéndole al Estado cómo tiene que ejercer esas competencias, estaría

diciéndole qué es lo básico en cada materia. Eso, sin embargo, no lo hace la propuesta de reforma catalana. El planteamiento es técnicamente un poco más sutil. Es cierto que desde el Estatuto se pretende acotar el alcance que han ido adquiriendo las bases y los llamados títulos horizontales del Estado -como el de la ordenación general de la economía-, ya que se tiene la convicción fundada de que a través de ellos se han ido laminando drásticamente, y sin efectivo control jurisdiccional, las competencias autonómicas. Tratar de reconducir esta situación, dentro de la Constitución, es uno de los objetivos esenciales e irrenunciables de la reforma estatutaria. Para alcanzarlo se parte de la premisa de que los Estatutos pueden delimitar el alcance de lo básico, aunque por supuesto no pueden concretar lo que es básico en cada materia.

Intentaré explicarme: los Estatutos, al delimitar las competencias de las respectivas CC AA, pueden hacer dos operaciones: de un lado, pueden establecer, indirectamente, que las bases son simples principios generales que el legislador autonómico debe tener en cuenta al dictar las leyes de desarrollo; pueden establecer que esas bases no son reglas concretas de detalle o actos de mera ejecución -como ocurre en la actualidad- y, de otro lado, los Estatutos pueden incluir en materias de competencia autonómica actividades que el Estado ha considerado encuadradas en alguna de sus competencias básicas. Por ejemplo, pueden especificar que la fijación de los horarios comerciales corresponde a la materia de comercio, de competencia exclusiva de la CA, no a la estatal de bases de la planificación económica. Y esto nada tiene que ver con decir cuáles son las bases concretas de la planificación económica. Los Estatutos, que a menudo se olvida que son leyes del Estado aunque surjan de un pacto con las CC AA, pueden definir el perímetro de lo básico, lo que no pueden hacer es determinar qué se debe poner dentro de ese perímetro. Y esto pueden hacerlo los Estatutos por varios motivos: primero, porque la Constitución deja muy abiertas estas cuestiones; nada dice, por ejemplo, respecto de si las bases deben ser simples principios generales o pueden ser también normas de detalle y actos de ejecución, las dos alternativas caben en la Constitución, ambas son perfectamente constitucionales; segundo, porque la Constitución no obliga a dejar abiertas estas cuestiones; tercero, porque la Constitución atribuye precisamente a los Estatutos, y no al legislador estatal -salvo excepciones-, la

función constitucional de completar su tarea de distribución de competencias, precisando lo que la Constitución ha dejado abierto.

Frente a esta tesis se afirma que si los Estatutos delimitan el perímetro dentro del que el Estado puede fijar las bases, están haciendo las veces de una Loapa y esto el Tribunal Constitucional (TC) lo ha vetado. Sin embargo, a mi juicio, no es esto lo que ha dicho el TC: el Tribunal en la famosa sentencia 76/1983 declara que el legislador estatal puede atribuir competencias a las Comunidades mediante transferencias o delegaciones del art. 150, pero no puede, salvo previsión expresa de los Estatutos o de la Constitución, delimitar el alcance o el perímetro de esas competencias, cosa que sí pueden hacer los Estatutos de Autonomía ya que según el Tribunal tienen para ello "una atribución general contenida en la Constitución". En esta sentencia se deja diáfana la distinción, a mi juicio obvia, a la que antes me refería entre delimitar el perímetro de las competencias y concretar en cada caso su contenido. Es más, en esta sentencia se distingue claramente entre atribuir competencias (decir qué competencias corresponden a la respectiva CA), delimitar en abstracto los perímetros de las competencias y ejercerlas concretando su contenido en cada caso. Las dos primeras funciones pueden llevarlas a cabo los Estatutos, la tercera corresponde en exclusiva al titular de la competencia, es decir al legislador estatal. A diferencia de lo que sucede con las demás leyes estatales, los Estatutos pueden delimitar con carácter vinculante el alcance de las competencias autonómicas e indirectamente de las estatales. Lo están haciendo ya en la actualidad. Ésta es precisamente una de las especificidades de nuestro modelo constitucional en contraste con lo que sucede en la inmensa mayoría de los sistemas políticamente descentralizados, incluidos los federales. En ellos la distribución de competencias se produce de forma exclusiva en la propia Constitución federal, no en la de los Estados federados. En nuestro modelo las competencias del Estado son las que expresamente le reconoce la Constitución, pero, en todo lo que no le está claramente atribuido por ella, los Estatutos pueden reservar competencias a las respectivas CC AA, con lo que indirectamente éstos delimitan el alcance de las competencias del Estado. Este modelo puede gustar o no pero de momento es el que hay.

Se afirma también que si se acepta esta tesis las bases dejan de ser denominadores comunes y uniformes que deben respetar todas las leyes de desarrollo legislativo de las CC AA. Frente a ello cabría argumentar que esta definición de las bases como denominador común responde a una construcción doctrinal respetable pero que no es la única que cabe en la Constitución; además actualmente esa concepción tiene numerosas excepciones tanto en la jurisprudencia constitucional como en la práctica del propio legislador estatal. Los ejemplos de bases que no establecen un denominador común para todas las CC AA son actualmente muy numerosos. En cualquier caso, el peligro de que haya 17 formas distintas de delimitar las bases, una por CA, es más teórico que real. En hipótesis, en la actualidad también podrían existir 17 sistemas distintos de reparto competencial y sin embargo este hecho, que haría al Estado ciertamente ingobernable, nunca se ha producido porque se han arbitrado mecanismos para evitar esa dispersión y para reconducir el sistema al grado de uniformidad que se ha estimado políticamente conveniente. Determinar ese grado de uniformidad, o de sus ritmos, continúa constituyendo en la actualidad una de las cuestiones de mayor complejidad política y en ella pueden abrirse nuevos interrogantes si el País Vasco se suma al proceso reformador. No puedo sin embargo entrar ahora en esta cuestión.

Sí quisiera concluir con un argumento que considero fundamental a la hora de analizar la tacha de inconstitucionalidad que estamos examinando y de hecho de la mayor parte de las que se formulan a las propuestas de reforma: los juristas debemos ser muy prudentes a la hora de proclamar, a partir de construcciones doctrinales, los límites que en ningún caso puede sobrepasar, so pena de incurrir en inconstitucionalidad, nada menos que una ley orgánica estatal que es fruto de un pacto entre las Cortes Generales y un Parlamento autonómico. Debemos hacer un esfuerzo para enjuiciar los proyectos de reforma "como si" ya hubiesen sido aprobados por las Cortes Generales y pensar si el TC tendría elementos suficientes para declarar inconstitucional ese pacto. Debemos hacer un esfuerzo para discernir lo que no nos gusta políticamente, de lo que es jurídicamente inconstitucional. Yo no veo al TC declarando la inconstitucionalidad de un Estatuto aprobado por las Cortes Generales con unos preceptos constitucionales tan abiertos y unos criterios de enjuiciamiento tan

endebles o, simplemente, tan discutibles como los que se esgrimen para sostener en este caso la inconstitucionalidad de las reformas.

Finalmente, una última consideración: si desde los Estatutos puede hacerse, jurídicamente hablando, cuanto aquí se ha defendido, es evidente que a través de su reforma se están redefiniendo no sólo las competencias autonómicas, sino también las estatales y, si esto es así, debe admitirse con toda naturalidad que las propuestas que salgan de Cataluña deben ser objeto de debate político y de negociación con el Estado. Por otra parte es claro que no todo lo jurídicamente posible es políticamente adecuado o simplemente factible. Por supuesto el Estado debe poder ejercer sus competencias de modo eficaz y solidario, pero no pueden rechazarse en bloque y de un plumazo, enfáticamente airado, las aspiraciones legítimas de una amplísima mayoría de los partidos políticos presentes en un Parlamento autonómico que se muestran insatisfechos con el nivel y la calidad de la autonomía conseguida. Dicho con otras palabras, no debe caerse en la tentación de evitar el debate político aludiendo a inconstitucionalidades generales y poco fundadas, pero tampoco es realista tratar de hurtar la negociación alegando promesas formuladas antes de conocer la magnitud de las reformas propuestas. Esa negociación no puede ser protagonizada por juristas, ni por funcionarios, sino por políticos con altura de miras y capaces de comprender la trascendencia del reto que supone sentar las bases para la convivencia política de, al menos, los próximos 25 años. Tenemos planteado un problema político serio que, cuando menos en Cataluña, no ha sido creado artificialmente por los políticos, sino que responde a una corriente de opinión larga, profunda y ampliamente compartida y que no va a desaparecer por el mero hecho de que se rechacen de plano las iniciativas de reforma. Tenemos, en suma, un problema al que debemos dar solución, pero tenemos también una oportunidad. Es la hora de la política, pero no de la política de regate corto, sino de la política con mayúsculas y de los políticos con auténtica visión de Estado.