

Anuario Jurídico de La Rioja

11

2006



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA



PARLAMENTO
DE LA RIOJA

RECENSIÓN:

El Estado Autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional.

Tribunal Constitucional, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, ISBN 84-259-1348-9 Madrid, 2006.

Ignacio Barriobero Martínez

El Estado Autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES,
ISBN 84-259-1348-9 MADRID, 2006.

IGNACIO BARRIOBERO MARTÍNEZ

I. Relativamente próximos a festejar el trigésimo aniversario de la aprobación de la Carta Magna de 1978, resulta ya un lugar común referirse a su Título VIII –dedicado, como es ya sobradamente conocido, a la organización territorial del Estado– en términos que ponen el acento en su ambigüedad, imprecisión, carácter abierto... A este respecto, y de forma bastante gráfica, se suele explicar a los alumnos que la Constitución no estableció como obligatorio el acceso a la autonomía de todo el territorio nacional; y ni siquiera reguló ni cuántas ni cuáles debieran ser esas Comunidades Autónomas a cuya creación se abría la puerta.

Que lo expresado anteriormente sea algo por todos conocido no impide, en mi opinión, que sea un dato sobre el cual conviene reflexionar en estos momentos en los que parece abrirse –una vez más– el recurrente debate político-jurídico sobre la organización territorial de nuestro país. Que el legislador constituyente de 1978, condicionado sin duda por la imperiosa necesidad –que casi puede calificarse de obligación– de llegar a un amplio consenso derivado del contexto del momento, perfiló la regulación de la organización territorial de forma abierta, permitiendo diversas opciones sobre la cuestión territorial, todas ellas perfectamente acordes con el espíritu constitucional, es un hecho sobre el que no existe discrepancia.

En los veinticinco años de andadura constitucional, hemos asistido a lo que puede denominarse, en un símil automovilístico, al proceso de rodaje y puesta a punto del sistema autonómico: todo el territorio nacional optó finalmente por acceder a la autonomía; se ha superado completamente la inicial división entre Comunidades Autónomas de «vía rápida» y «vía lenta»; y el siempre espinoso tema competencial –uno de los puntos débiles de la regulación constitucional– se ha ido perfilando en los últimos años a través de la laboriosa jurisprudencia constitucional, en una tarea que sin duda no está por completo finalizada pero sobre la que contamos con bases jurídicas cada vez más sólidas.

Sin embargo, desde otra perspectiva, este proceso de rodaje y puesta a punto ha sido entendido por algunos sectores como una etapa inicial que, una vez superada, debe dar paso necesariamente a otra, en la que parece que la organización territorial del Estado deba ser objeto de relectura, sin que ello conlleve necesariamente la modificación del texto constitucional. Es la fase en la que nos encontramos actualmente, en la que la modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña –cuyo contenido se encuentra pendiente de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional– ha supuesto dar luz verde a ansiadas modificaciones estatutarias, con la pretensión de ampliar las competencias autonómicas en detrimento de unas competencias estatales que parecen antojarse todavía excesivas.

Es evidente que el texto constitucional no sólo permite una única lectura del Título VIII –el límite de la cuestión competencial se encuentra en el artículo 149 de la Constitución, si bien sus márgenes pueden ser más o menos amplios en función del criterio más o menos restrictivo con el que relacionemos el contenido del este artículo con el contenido del artículo que le precede, o del contenido que demos a la legislación básica–, de modo que el debate sobre esta materia no puede darse nunca por definitivamente cerrado, porque la sociedad en su conjunto evoluciona y un texto constitucional entiendo que debe ser flexible para adaptarse a esta evolución: los textos constitucionales no son tablas sagradas que contengan verdades –o respuestas– universales e inmutables en el tiempo, ya que una sociedad –si existe en ella un amplio consenso– no puede vivir encorsetada por lo que un poder constituyente estableció como válido en un determinado momento.

Ahora bien, sentado lo anterior, ello no quiere decir que no quepa albergar dudas sobre la conveniencia –y necesidad– de emprender una reforma de los Estatutos de Autonomía justo en el momento en el que el modelo autonómico actual está siendo perfilado en sus últimos detalles, de modo que –siguiendo con el símil automovilístico– se encuentra en condiciones –con las pequeñas disfunciones que todo funcionamiento conlleva– de emprender la velocidad de crucero. Cabe preguntarse en primer lugar si no es posible avanzar en el Estado Autonómico –si es que ello fuera preciso– sin necesidad de acometer una reforma de los Estatutos de Autonomía; o si en todo caso no fuese preferible acometer una sosegada reforma del Título VIII de la Constitución que abriera la puerta a posteriores reformas de los Estatutos de Autonomía, toda vez que en caso contrario pudiera argumentarse si no podemos encontrarnos en la antesala de la ruptura de la actual configuración unitaria de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El debate –por cierto, ¿social o político?– acerca del Título VIII aparece notablemente complicado porque sobre este particular surgen dos sensibilidades que, entiendo, difícilmente pueden cohonestarse: por un lado, quienes pretenden avanzar dentro de los límites establecidos por la senda del proceso autonómico con el fin de dotar a las Comunidades Autónomas del máximo techo competencial dentro de la estructura territorial diseñada por la Constitución; por otro lado, quienes ansían modificar el actual modelo territorial a través de un proceso que podemos denominar de reedificación progresiva del sistema –y cabe interrogarse a este respecto si pueden esgrimirse los denominados derechos históricos como título habilitante en tiempo presente para modificar el actual sistema–.

A la vista de lo anterior, cabe preguntarse hasta cuándo ambas sensibilidades podrán discurrir por un mismo camino.

II. Las anteriores reflexiones personales me surgen tras la lectura de la obra que es objeto de este comentario. Como se desprende de su título, la obra aparece conformada por diversas aportaciones doctrinales de cuatro Profesores que participaron en la mesa redonda de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, celebradas en Palma de Mallorca en el mes de octubre de 2005 –así, los Profesores Carles Viver Pi-Sunyer, Juan Martín Queralt, Jesús García Torres e Iñaki Agirreazkuenaga–.

Uno de los mayores atractivos que tiene este libro es precisamente el ofrecer diversas perspectivas y enfoques, todos ellos rigurosamente doctrinales, respecto de un tema con un calado jurídico/político tan notablemente importante como es la organización territorial de nuestro Estado desde la perspectiva de la articulación competencial Estado-Comunidades Autónomas –debate que, por cierto, creo que ensombrece otro no menos importante desde la perspectiva del ciudadano, como es el necesario impulso, especialmente presupuestario, del que hay que dotar a la Administración Local–.

Siguiendo el mismo orden expositivo que el secuencial de la obra objeto de comentario, en primer lugar, el Profesor Agirreazkuenaga en su trabajo «Constitución y Estatuto: una reflexión sobre el futuro del País Vasco», analiza la cuestión competencial desde la perspectiva del País Vasco, tomando como punto de partida diversos estudios sociológicos que le permiten sustentar la «singularidad» de esta Comunidad Autónoma en el conjunto de España para, a renglón seguido, interrogarse sobre la posible extensión a nuestro país de la experiencia desarrollada en Canadá respecto del territorio

de Québec. Interesante resulta igualmente la opinión de este autor respecto de los Derechos Históricos, cláusula que en su opinión «puede adquirir un enorme potencial en un próximo Estatuto de Autonomía vasco en la medida que en el vigente no se haya utilizado más que de forma sustancial en relación con el concierto económico, en menor medida en el ámbito policial, y de modo simbólico en materia local».

En segundo lugar el Profesor Jesús García Torres en su estudio «Los derechos estatutarios en la propuesta catalana de reforma» nos ofrece una visión notablemente crítica de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de la que concluye que «pretende ir allá –mucho más allá– de su función constitucional como norma institucional básica de una Comunidad Autónoma». Señala el citado autor como notas características de la propuesta del Estatuto catalán el «exclusivismo excluyente en Cataluña e imperialismo en el Estado», advirtiéndose la primera de las referidas notas en todo lo relativo al régimen competencial, mientras que la segunda se deja notar en el «entendimiento del bilateralismo y de la participación». Interesante resulta igualmente la postura de este autor respecto de los derechos fundamentales y su relación con los Estatutos de Autonomía: si bien es cierto que «los legisladores autonómicos pueden dictar normas que afecten a derechos y deberes constitucionales», ello en modo alguno supone que «los Estatutos puedan lícitamente crear una figura propia de derechos paraconstitucionales ...es decir, vinculantes para los poderes públicos (legislador incluido) y dotados de protección y garantía especiales».

A continuación el Profesor Juan Martín Queralt centra su atención en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, señalando claramente dos aspectos relativos al ámbito fiscal que me parece importante destacar toda vez que quedan oscurecidos por otros debates: en primer lugar, que nos encontramos ante «un centralismo autonómico de nuevo cuño», toda vez que «aun no se ha conseguido estructurar un sistema financiero local que se adecue plenamente a la CE», ya que «no se ha dado cumplimiento al mandato que exige que las Haciendas Locales se nutran fundamentalmente de participación en los tributos de las Comunidades Autónomas»; y en segundo lugar, que, como el propio autor titula, «derecho y política caminan en sentido opuesto», lo que «aboca a una manifiesta ausencia de coordinación que se traduce en una quiebra del principio de lealtad constitucional por parte de muchas CC.AA».

Cierra el apartado de estudios doctrinales el trabajo del profesor Carles Viver Pi-Sunyer, «En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas

jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica doctrinal». El autor citado parte de un claro planteamiento: no comparte la tesis de que en el ordenamiento jurídico vigente el sistema de distribución de competencias ya está constitucionalmente cerrado, entendiéndolo por el contrario que «la concreción actual es una de las constitucionalmente posibles», mostrándose favorable a que los Estatutos de Autonomía «delimiten o concreten indirectamente los espacios que han quedado constitucionalmente abiertos» y cuyas reformas permiten pasar de un sistema en el que «las competencias se han dejado en gran medida a la libre y unilateral disposición del legislador estatal ordinario» a otro en el que el protagonismo lo tenga el «legislador estatal estatutario, es decir, a una norma pactada entre el Estado y las Comunidades Autónomas», legislador que «tiene la competencia para, respetando el marco constitucional, reformar el sistema de distribución de competencias adaptándolo a las cambiantes circunstancias sociales y políticas y evitando su petrificación».

La segunda parte del libro objeto de comentario contiene una interesante y práctica recopilación de sentencias del Tribunal Constitucional, en el periodo comprendido entre septiembre de 2004 a julio de 2005, sistematizadas y comentadas desde las perspectivas del control de las leyes en materia no competencial; en materia competencial; en materia de derechos sustantivos de la Constitución; y en materia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Nos encontramos en suma ante un interesante libro que no dejará indiferente al lector, sea cual sea su posicionamiento ante la cuestión competencial, aportándole diversas perspectivas sobre la materia y que ofrece interesantes puntos de reflexión.

SUMARIO

ESTUDIO

| | |
|--|----|
| MANUEL CONTRERAS CASADO | |
| Las reformas de los Estatutos de autonomía | 11 |

NOTAS

| | |
|---|----|
| JUAN ANDRÉS MUÑOZ ARNAU | |
| La campaña electoral en las elecciones autonómicas de La Rioja 2007 | 37 |

| | |
|------------------------------|----|
| PEDRO SAMANIEGO RIAÑO | |
| Las subvenciones electorales | 65 |

| | |
|--|----|
| RENÉ SANTAMARÍA ARINAS | |
| La evaluación ambiental de planes de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja | 87 |

INFORME

| | |
|--|-----|
| RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ | |
| Primeros pasos de la Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja | 117 |

CRÓNICAS

| | |
|------------------------------------|-----|
| JORGE APELLÁNIZ BARRIO | |
| Crónica del Parlamento de La Rioja | 187 |

| | |
|---------------------------------|-----|
| ANTONIO FANLO LORAS | |
| Crónica legislativa de La Rioja | 215 |

| | |
|--|-----|
| IGNACIO GRANADO HIJELMO | |
| Crónica del Consejo Consultivo de La Rioja | 229 |

| | |
|-----------------------|-----|
| ALFONSO MELÓN MUÑOZ | |
| Crónica de Tribunales | 251 |

RECENSIÓN

| | |
|--|-----|
| IGNACIO BARRIOBERO MARTÍNEZ | |
| <i>El Estado Autonómico. Actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional</i> | 277 |

