

TRIBUNA: JUAN JOSÉ SOLOZÁBAL

¿Qué reformas?

Juan José Solozábal es catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid.

EL PAÍS - Opinión - 12-04-2005

1. A estas alturas, la discusión sobre la reforma estatutaria no parece centrarse en su admisibilidad, que nadie pone en cuestión, sino en el alcance y contenido efectivo de la misma. Por lo que se refiere a lo primero, en efecto, una vez transcurrido un lapso de tiempo considerable desde su aprobación parece plausible adaptar los textos estatutarios a las nuevas necesidades de sus comunidades políticas respectivas. De otro lado, las reformas estatutarias, como las constitucionales, suministran al orden político territorial una oportunidad de incrementar su legitimidad al permitir que las nuevas generaciones que no pudieron refrendarlo, lo hagan en esta ocasión.

Otra cosa sucede con el alcance y contenido de las reformas, sabiendo a ciencia cierta qué debemos incluir en los nuevos estatutos y qué no, de manera que nos conste cuál es la materia obligada de la reforma y cuál es la prohibida. La determinación de lo acotado como permitido y lo excluido como vedado al estatuto puede esclarecerse, me parece, si se piensa en la condición de esta norma que es, a todos los efectos, cuasiconstitucional. Efectivamente, a través de ella, una comunidad territorial determinada se configura políticamente al asumir sus poderes o competencias y adoptar sus rasgos de identidad, decidiendo, por ejemplo, que es una nacionalidad o región o, ¿por qué no?, una comunidad nacional. De otro lado, desde la perspectiva general o estatal, también el estatuto desempeña una función constitucional, cumplimentando la ordenación territorial llevada a cabo por la Norma Fundamental, ya que si bien el Estado autonómico existe en virtud de la decisión exclusiva del pueblo español como sujeto constituyente, quien da cuerpo a ese modelo o forma política son los estatutos de autonomía.

La condición constitucional de estatuto, que acabamos de evocar, es muy importante para entender dos rasgos capitales del mismo, se trate de su carácter consensuado o de su condición pactada. Si la función, como norma constitucional, del estatuto es establecer un marco político general, ello exigirá el acuerdo de las fuerzas operantes en la comunidad autónoma en su elaboración, de modo que dicha norma no pueda ser referible en exclusiva a ningún sector de

la sociedad, por ejemplo, el nacionalista. Al incumplimiento de esta regla de oro bien podríamos denominarlo por antonomasia el *error Ibarretxe*.

La importancia del estatuto en el orden político general como norma cuasi-constitucional explica la intervención necesaria del Estado en su aprobación y reforma. De manera, en concreto, que la aprobación en las Cortes de la modificación estatutaria no es un mero trámite, ya que, además de hacer posible un control parlamentario de su constitucionalidad, permite una intervención estatal que tome en cuenta no sólo las demandas de la comunidad autónoma en cuestión, sino las exigencias generales derivadas de una política constitucional autonómica. Concedamos que algunas manifestaciones algo precipitadas han podido propiciar, en algún proyecto de modificación concreto, que se menosprecie este segundo aspecto de la reforma estatutaria. Permítasenos entonces la licencia de hablar en tal caso del *error catalán*.

2. Con esta perspectiva de fondo quizás es más fácil ponerse de acuerdo sobre el objeto a que pueden referirse las modificaciones estatutarias, concretando así algo más los límites del reformador. Parece, sin ningún género de dudas, que la reforma estatutaria debería intentar la mejora del autogobierno, por ejemplo definiendo con más precisión las especialidades de los sistemas parlamentarios autonómicos. En un terreno próximo se podría intentar la clarificación del sistema de normas de la comunidad, incorporando algún tipo que se encuentra en el ordenamiento común, como es el decreto-ley.

La integración debería ser el segundo plano en el que se planteasen las innovaciones estatutarias, pues en nuestro Estado autonómico parece necesario, una vez rebasado el objetivo de la exclusividad, insistir en la participación. Es entonces en los estatutos donde cabe adoptar medidas que faciliten la integración, bien en el plano estrictamente español o en el ámbito de la Unión Europea, de modo que se prepare la incorporación de representantes autonómicos en la negociación en las instancias comunitarias.

3. Pero las reformas estatutarias se plantean sobre todo como la ocasión de acometer un incremento del acervo competencial. Hay claramente dos razones para que las modificaciones estatutarias se presenten de este modo. En primer lugar ocurre que el sistema español de delimitación competencial hace cargar al estatuto, en beneficio de su significación política, con esta tarea, de manera que la norma que fija las atribuciones de la comunidad es el estatuto y no la Constitución. En segundo lugar, que, desde un punto de vista técnico, los estatutos no concretan ni especifican los títulos constitucionales, cuya formulación general dejaba mucho espacio para esa actividad de desglose, delimitación y detalle, limitándose a repetir las cláusulas competenciales constitucionales en cuanto abren posibilidades de intervención propia.

Pero las modificaciones estatutarias, muy convenientes en la medida en que clarifiquen, a través de un deslinde de submaterias y una especificación de los niveles de actuación, las atribuciones de las comunidades autónomas, han de llevarse a cabo necesariamente respetando algunos límites. Por supuesto la

reforma estatutaria no puede asumir una función constituyente, de manera que se adopten decisiones que sólo competen a la Norma Fundamental, lo que ocurre, como palmariamente ha mostrado el *plan Ibarretxe*, al determinar las competencias del Estado o adoptar decisiones básicas sobre una materia como los derechos fundamentales, defecto, este último, en el que se podría incurrir innovando la carta de derechos, por ejemplo, con un sentido claramente restrictivo, en el caso de la imposición estatutaria de la obligación de conocer el idioma propio de una comunidad autónoma. Pero, en segundo término, las reformas estatutarias deben llevarse a cabo respetando los elementos principales del sistema competencial constitucional, entre los que seleccionaré sólo dos ejemplos, a saber, la noción de legislación básica y el instrumento de la delegación y transferencia mediante leyes orgánicas de competencias estatales, esto es, el caso famosísimo del artículo 150.2 de la Constitución.

En efecto, el estatuto de autonomía no puede ser una norma que determine el alcance de lo básico. Como se sabe recibe esta denominación la regulación nuclear de una cuestión sobre la que comparten competencias el Estado y las comunidades autónomas, lo que ocurre en la inmensa mayoría de los casos. Pues bien, a la comunidad autónoma le corresponde actuar de acuerdo con la delimitación de lo básico que haga el Estado, precisamente desarrollándolo. Si la comunidad autónoma estableciese en su estatuto qué es lo básico estaría actuando inconstitucionalmente, al privar al Estado de una competencia, la de determinar lo básico, que la Norma Fundamental le confiere y sobre la que, por tanto, sólo la instancia central puede decidir.

Tampoco el estatuto puede incluir en sus cláusulas competenciales aquello que pueda corresponder a la comunidad en virtud del uso que el Estado haga de su facultad para delegar o transferir atribuciones, según el artículo 150.2. No se trata de competencias que la comunidad haya podido adquirir por título estatutario, sino a través de la decisión, libremente acordada y, por tanto, revocable, del legislador estatal.

Evidentemente, la denuncia de la utilización de determinadas figuras como las dos aquí referidas se lleva a cabo asumiendo que dichas categorías desempeñan un importante papel en la economía de nuestro sistema constitucional. Así la técnica de la legislación básica, especialmente en el Senado, debe propiciar la participación de las comunidades autónomas en la elaboración del derecho autonómico y a través del 150.2 se hace posible un ejercicio coordinado y controlable de importantes competencias por parte de las comunidades autónomas, sea el caso de la inmigración o la gestión de determinados servicios públicos de titularidad estatal. De lo que se trata entonces es de utilizar todos los instrumentos disponibles para fortalecer y hacer eficaz el Estado autonómico, no para adelgazarlo y dificultar peligrosamente su actuación.