

Anuario Jurídico de La Rioja

12

2007



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA



PARLAMENTO
DE LA RIOJA

RECENSIÓN:

*¿Hacia una nueva
doctrina constitucional
del Estado autonómico?*

(de Germán Fernández Farreres)

Glikeya Pino Tarragona

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?*

(COMENTARIO A LA STC 247/2007, DE 12 DE DICIEMBRE, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA), THOMSON-CIVITAS, MADRID, 2008.

GLIKEYA PINO TARRAGONA

*«Le passé est modifié par le présent,
tout autant que le présent est dirigé par le passé».*

T. S. ELIOT (1888-1965), poeta y dramaturgo

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS

Tribunal Constitucional, Recurso de inconstitucionalidad, derecho subjetivo, principio dispositivo, sistema de distribución de competencias, jurisprudencia constitucional, validez y eficacia de las normas jurídicas.

RESUMEN/ABSTRACT

Nos encontramos ante una obra básica para la comprensión de los fundamentos constitucionales del Estado autonómico y para descubrir un elaborado juicio sobre la reciente resolución del primer recurso de inconstitucionalidad planteado contra un Estatuto de Autonomía, en la que se muestra el esbozo de una nueva doctrina constitucional que podría servir de parámetro para enjuiciar la conformidad con la Constitución de los restantes recursos planteados contra normas estatutarias.

We are before a basic work for the comprehension of the constitutional foundations of the Autonomous State and to discover an elaborated judgment on the recent resolution of the first resource of unconstitutionality raised against a Statute of Autonomy, with which there appears the sketch of a new constitutional doctrine that might be used as parameter to judge the conformity with the Constitution of the remaining resources raised against statutory procedure.

No podía haberse concedido un título más sugerente e ilustrativo para dar nombre a una obra intelectual, que el escogido por este autor para tratar un tema de extraordinario interés académico y político en la actualidad: las reformas estatutarias. Sugerente, al ser capaz de crear un sentimiento de interés y curiosidad por lo recogido en el trabajo que se tiene entre manos; e ilustrativo al condensar en pocas palabras la postura y actitud del autor sobre la problemática en él tratada.

Así, de la mano de un autor tan autorizado como D. Germán Fernández Farreres, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, se introduce al lector en un profundo análisis de la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre, en la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por la representación legal del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

No es la primera vez que el autor se enfrenta a la compleja labor de analizar las aportaciones que ha realizado el Tribunal Constitucional como intérprete supremo de la Constitución, pues a lo largo de su trayectoria profesional nos ha ofrecido estudios tan relevantes como su obra *«La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico»*,¹ en la que se decanta y sistematiza la jurisprudencia constitucional que ha sentado los elementos fundamentales del modelo de distribución territorial de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre las que hasta el momento ha venido descansando.

Sin embargo, con el pronunciamiento contenido en la STC 247/2007 al hilo de la primera resolución de las impugnaciones planteadas frente a la nueva oleada de reformas estatutarias producidas tras largo periodo de hibernación, el autor pone de manifiesto como *«con esta nueva Sentencia del Tribunal Constitucional parece que se están colocando las premisas de una nueva doctrina sobre la Constitución territorial. Si tras un largo y costoso proceso de más de veinticinco años de práctica y jurisprudencia constitucional, las piezas maestras del sistema autonómico podían considerarse definitivamente asentadas, ahora, tras esta sentencia, dejan de tener el significado y funcionalidad que hasta ese momento se les había dado»*.

1 FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, Madrid, 2005.

En dicha Sentencia la cuestión central es la de determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 17 del Estatuto de Autonomía de Valencia (en adelante EACV), que enuncia un derecho al agua en los términos siguientes:

«Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal.

Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley».

Comienza su comentario Fernández Farreres haciendo alusión a unas consideraciones previas que deben tenerse en cuenta para introducir al lector en la complejidad del asunto tratado, que ha sido contemplado de muy diversas formas desde los artículos de opinión publicados en prensa y suscita conclusiones diversas en la doctrina constitucionalista, para seguidamente resumir cuáles son las cuestiones más relevantes que se han puesto de manifiesto en la Sentencia analizada, tales como el alcance del principio dispositivo en el Estado Autonomo actual, los criterios de articulación del sistema de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la posibilidad de reconocer y mantener la validez de normas estatutarias ineficaces, el contenido constitucionalmente posible de los Estatutos de Autonomía y la relación ordinamental entre los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes Orgánicas, entre otras cuestiones de semejante relevancia.

Con tan prometedor contenido, las siguientes páginas del Comentario realizado por Fernández Farreres se dedican a realizar un análisis descriptivo de las posiciones mantenidas por las partes en el proceso constitucional, comenzando por la postura mantenida por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, en calidad de demandante, que considera inconstitucional el precepto citado por exceder del contenido propio de los Estatutos de Autonomía e infringir los principios de unidad, solidaridad e igualdad consagrados en los artículos 138 y 139 CE, entre otros motivos. Seguidamente, se expone la defensa esgrimida por la Comunidad Valenciana, planteada por el Abogado de la Generalidad y las Cortes Valencianas, fundada en que

la previsión estatutaria no condiciona las competencias del Estado ni vulnera el principio de igualdad, entre otros basamentos; y la postura mantenida por el Abogado del Estado, quien considera que el texto impugnado puede ser interpretado de conformidad con la Constitución, al prever el artículo 147 CE un contenido mínimo o necesario, pero no máximo; y considerar que los derechos reconocidos por los Estatutos de Autonomía sólo son vinculantes para los poderes públicos autonómicos y locales y no infringen la normativa estatal al remitirse a ella expresamente para dotarles de contenido efectivo.

El apartado IV del comentario constituye el grueso de la obra, y en él se desarrolla la fundamentación jurídica de la Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, dedicada especialmente a recordar la doctrina general sobre el sistema autonómico, para lo cual parte de los principios constitucionales de la organización territorial del Estado, que son los principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad, así como el principio dispositivo, al que dota de un mayor alcance la Sentencia, y el principio de lealtad constitucional; para continuar enunciando las características fundamentales de los Estatutos de Autonomía en nuestro ordenamiento jurídico. En este proceso, Fernández Farreres realiza una observación notable sobre la Sentencia comentada, cual es que, con ocasión de recordar la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional se añade una puntualización en los términos siguientes: *«cuestión distinta a la de la validez de un Estatuto de Autonomía es la de su eficacia»*, lo cual, a juicio del autor *«no es una precisión inocua, pues una distinción tal, vinculada al principio de interpretación conforme a la Constitución, puede dar gran juego a los efectos formales de evitar la declaración de inconstitucionalidad de no pocas normas estatutarias»*, y abonando su sentir, enuncia una convincente argumentación donde se constata la contradicción del principio de seguridad jurídica en que se incurre con esta desvinculación entre validez y eficacia si se exceden los supuestos para los que estaba prevista, circunscritos tradicionalmente a la general doctrina constitucional sobre la supletoriedad del Derecho estatal.

Prosigue este apartado IV del Comentario con alusión a la incidencia de los Estatutos de Autonomía en las competencias que al Estado reserva el artículo 149.1 de la Constitución, extremo sobre el cual la STC 247/2007 concluye que *«la Constitución fija las materias de competencia estatal, pero sin especificar directamente el contenido o alcance de las materias y funciones consagradas en dicho precepto, por lo que los Estatutos pueden libremente asumir competencias completando el espacio que la propia Constitución ha dejado desconstitucionalizado...»*. Frente a tal afirmación, el profesor FERNÁNDEZ FARRERES considera que se ha asumido, sin más, la *tesis de la desconstitucionalización de parte del sistema de distribución de competencias*, que ya

fuera presentada por el Informe sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Generalidad de Cataluña, cuya aceptación, en conjunción con un principio dispositivo dotado de un contenido más amplio, lleva al Tribunal a concluir que los Estatutos de Autonomía también determinan las competencias que al Estado reserva directa y expresamente el artículo 149.1 de la Constitución, con el único límite de que esa interpretación sobre la que se sustenta la atribución competencial estatutaria «no puede en ningún caso quebrantar el marco del artículo 149.1 desnaturalizando el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución».

Este desenlace, en opinión del autor, resulta *«tan inexplicable, como inaceptable»*, pues queda relegado el valor y significado de la propia jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional tras más de veinticinco años de vigencia de la Carta Magna, jurisprudencia a la que también está vinculada el legislador, pues su doctrina resulta naturalmente unida a la letra del texto constitucional. Considera el autor que *«quizá los magistrados constitucionales no tengan la misma apreciación de lo que, a mi juicio, dice la sentencia. Ojala sea así y al enjuiciar la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía dejen aclarado este fundamental extremo en coherencia con los criterios que hasta ahora se han mantenido...»*, para seguidamente abordar en términos magistrales la conveniencia de reflexionar y repensar con detenimiento tan decisiva cuestión para el sistema constitucional.

Seguidamente, y dado que el precepto impugnado establece un derecho estatutario, se plantea la Sentencia si éste *«contenido es constitucionalmente legítimo para un Estatuto de Autonomía»*. Tras recordar la doctrina de las materias conexas y el fenómeno de la degradación de rango proclamado para las leyes orgánicas que regulan materias propias de ley ordinaria y puntualizar el autor su opinión al hilo de porqué esta conclusión no es tan admisible en relación con los Estatutos de Autonomía, pese a que éstos gocen de la fuerza y valor de Ley Orgánica; observa que el Tribunal se remite a precedentes jurisprudenciales para considerar constitucionalmente legítimo un contenido estatutario que exceda de las previsiones literales del artículo 147 CE, siempre que ese contenido esté conectado con las previsiones constitucionales relativas al cometido de los Estatutos *«y otras cuestiones, derivadas de las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa y en las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos y con los ciudadanos»*, en virtud del principio dispositivo. Con tal afirmación, que según Fernández Farreres no deriva de los precedentes referidos, se permite que *«dada la naturaleza y función misma de los Estatutos de Autonomía, no hay constitucionalmente límite*

formal o sustantivo a que puedan incorporar declaraciones de derechos...», lo cual excede notablemente del alcance del principio dispositivo que tradicionalmente se le había concedido, quedando desnaturalizado, cuestión que de forma precisa analiza el autor en estas páginas.

Una vez examinado el contenido legítimo de los Estatutos de Autonomía, se pasa a considerar la posible vulneración de los artículos 139 y 141.1.1^a de la Constitución.

En relación con el primero de los preceptos, recuerda el profesor Fernández Farreres la doctrina constitucional según la cual el principio de igualdad sustancial no puede confundirse con la uniformidad absoluta y observa como la Sentencia comentada incurre en un salto argumental evidente, al sentenciar que, cuando los derechos estatutarios aparezcan conectados a competencias autonómicas, serán calificables de mandatos que sólo vinculan a los poderes públicos autonómicos y que carecen de justiciabilidad directa, y ello «cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los Estatutos». Hace aparición así, a juicio de nuestro autor, el *principio de interpretación conforme con la Constitución*, y elabora una eminente reflexión sobre las consecuencias que tan atrevida conclusión puede ofrecer en el panorama de reformas estatutarias planteado en la actualidad.

Respecto del artículo 149.1.1^a CE, es claro que la competencia estatal para regular las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales no alcanza a los principios rectores, sino que se circunscribe únicamente a los derechos fundamentales y derechos subjetivos, y dado que se ha concluido que los derechos proclamados en los Estatutos de Autonomía no pueden ser verdaderos derechos subjetivos, no hay, en consecuencia, vulneración del precepto aludido.

La proyección de la doctrina expuesta a lo largo de la Sentencia en el enjuiciamiento del artículo 17 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana conduce a ultimar que éste no excede del contenido constitucionalmente posible de los Estatutos de Autonomía, ni supone infracción de los artículos 138, 139 y 149.1.1^a de la Constitución, rechazándose además las restantes imputaciones de inconstitucionalidad planteadas ante el Tribunal, como consecuencia de la aplicación de la doctrina constitucional estrenada para el presente supuesto y la aceptación de que la declaración del derecho se haga con remisión a lo que disponga «la Constitución y la legislación estatal».

Concluye el profesor Fernández Farreres su Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, con una elaborada reflexión final acerca de la esbozada tendencia a proclamar una nueva doctrina constitucional sobre el Estado Autonomómico, basada en la tesis de la desconstitucionalización del sistema competencial, la reinterpretación del principio dispositivo y la posible distinción entre validez y eficacia de las normas estatutarias, ante lo cual el autor plantea la *«necesidad de abrir un amplio debate jurídico ante el riesgo cierto de que, de manera silenciosa, casi inadvertida, y al margen de los cauces obligados para la reforma de la Constitución, se pueda llegar a materializar tan espectacular cambio en la configuración misma del Estado»*.

La lectura del comentario que han motivado esas páginas me ha permitido repasar la doctrina constitucional sobre el Estado Autonomómico y el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pero también observar como la sentencia comentada por el profesor Fernández Farreres incorpora efectivamente novedades de gran trascendencia, que si se consolidan supondrían un cambio notable en los fundamentos constitucionales del Estado Autonomómico, por lo que para la comprensión de estos nuevos basamentos la obra recensionada reviste carácter básico e ineludible.

Este elaborado trabajo invita e incita a reflexionar sobre la especie de «revolución silenciosa» que se pone de manifiesto con las contradicciones que plantea la Sentencia frente a la consolidada y aceptada jurisprudencia constitucional, por lo que crea un sentimiento de expectación e incertidumbre sobre el rumbo que definitivamente tomará el Alto Tribunal. En esa espera, sería deseable tener presente la máxima pronunciada por Maurice Hauriou al aludir a *«la sage lenteur»*, la sabia lentitud de las Asambleas Legislativas en el estudio y reflexión de la Leyes que fue realidad en un tiempo anterior, aplicable también al máximo intérprete constitucional, que deberá analizar pausadamente el alcance y consecuencias de cada pronunciamiento, pues como dijera el poeta romano Publius Siro (siglo I a.C.): *«El tiempo de la reflexión es una economía de tiempo»*.

SUMARIO

ESTUDIO

CARLOS MARÍA ROMEO CASABONA	
Hacia un Derecho transcultural para la Genética y la Biotecnología humanas	11

NOTAS

RONCESVALLES BARBER CÁRCAMO Y AMELIA PASCUAL MEDRANO	
La nueva legislación riojana sobre defensa y protección del menor	39

GONZALO ARRUEGO RODRÍGUEZ	
<i>Ius in officium</i> , disolución del grupo parlamentario propio y eficacia de las reformas del Reglamento parlamentario	67

ALBERTO SANZ CAZORLA	
La escisión del voto en la competición electoral multinivel de La Rioja: elecciones municipales y autonómicas, 1983-2007	91

CRÓNICAS

JORGE APELLÁNIZ BARRIO	
Crónica del Parlamento de La Rioja	121

ANTONIO FANLO LORAS	
Crónica legislativa de La Rioja	143

IGNACIO GRANADO HIJELMO	
Crónica del Consejo Consultivo de La Rioja	151

ALFONSO MELÓN MUÑOZ	
Crónica de Tribunales	195

JUAN ANDRÉS MUÑOZ ARNAU	
Crónica Electoral	215

RECENSIÓN

GLIKEYA PINO TARRAGONA	
<i>¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?</i> , de Germán Fernández	251

