

“El Tribunal Constitucional y el Estatut”

Antonio Bar Cendón

Catedrático de Derecho Constitucional

Catedrático Jean Monnet de Derecho Constitucional de la UE

Universidad de Valencia

En la medida en que se acerca el momento de la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña (no puede retrasarse ya mucho más), crece la ansiedad entre los políticos y, con ella, se afloja el autocontrol. Sólo a ese nerviosismo, creo, puede achacarse ese repentino olvido de las reglas de juego de nuestro sistema político y de su significado.

Según la “docta” opinión de algunos, que hoy se escucha con excesiva frecuencia, el Tribunal Constitucional no puede tocar el Estatuto porque ha sido aprobado por el Parlamento de Cataluña y por las Cortes Generales y, además, ha sido ratificado en referéndum por el pueblo catalán. Pues, lamento mucho tener que recordarle a esos nerviosos analistas que el Tribunal Constitucional ha sido creado por la Constitución precisamente para revisar y controlar la adecuación a los preceptos constitucionales de –entre otras cosas– las leyes aprobadas por los parlamentos autonómicos y el parlamento del Estado, incluidas aquellas que, como el Estatuto catalán, han sido ratificadas en referéndum por los ciudadanos.

Esto, que durante muchos años fue un lugar común indiscutido –además de ser una previsión jurídica– es algo que tiene una profunda y muy democrática razón de ser, que sorprende que sea olvidada tan fácilmente. La revisión judicial de las leyes, ya sea a través de los tribunales ordinarios, como ocurre en los Estados Unidos (“control difuso de la constitucionalidad”), ya sea a través de un tribunal especial al que se le atribuye de forma exclusiva esa función (“control concentrado de la constitucionalidad”), como es el caso del Tribunal Constitucional Español (también del alemán, el italiano, o el austríaco), tiene como objetivo evitar que el cambiante juego político, que la consecución eventual de una determinada mayoría parlamentaria, pueda alterar las reglas de juego básicas a su favor y, con ello, afectar de manera dramática a los derechos de las minorías y, por extensión, a los derechos fundamentales del conjunto de los ciudadanos.

Por eso, las constituciones democráticas prevén esta posibilidad, en algunos casos de forma explícita, en otros de forma implícita. Los tribunales –en nuestro caso, el Tribunal Constitucional– tienen así la posibilidad de declarar nulas las normas que contradigan la Constitución. Y esa posibilidad se basa en el hecho de que la Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico –la principal regla de juego–, acordada por quienes fundaron ese sistema político –el poder constituyente– y, en nuestro caso, ratificada además en referéndum por el conjunto de los ciudadanos del Estado. Esa norma fundamental, pues, no puede ser alterada o ignorada en cualquier

momento por cualquiera de los sujetos del juego político, en función de su interés o de la oportunidad, cualquiera que sea la mayoría eventual con la que cuenten en el parlamento.

Eso no quiere decir que la Constitución no pueda ser reformada y que el sistema político haya permanecer congelado de manera indefinida. Por el contrario, es bueno que las constituciones evolucionen de acuerdo con la evolución histórica de la sociedad sobre la que se establecen y que se adapten a sus nuevos valores o necesidades. Pero, para realizar esa adaptación, las constituciones prevén un procedimiento específico de reforma, caracterizado generalmente por la exigencia de mayorías reforzadas en el parlamento y por la ratificación en referéndum por el pueblo, en muchos casos. Y este procedimiento de reforma es dificultoso precisamente para asegurarse de que las reformas que se quieran introducir cuentan con un respaldo muy amplio en la población y no son sólo el resultado de un capricho político de una minoría, por muy amplia que ésta sea, de manera coyuntural, en el parlamento.

El control de la constitucionalidad de las leyes, pues, lejos de ser un mecanismo antidemocrático, por cuanto puede suponer la anulación de lo aprobado por un parlamento, es precisamente un mecanismo de corrección de los posibles excesos políticos y de adaptación a la voluntad constituyente (a las reglas del juego supremas) de la voluntad coyuntural o concreta de un parlamento determinado.

Es verdad que este mecanismo puede llevar consigo ciertos problemas y consecuencias graves, tales como la anulación también de los actos emanados –durante la vida o vigencia de la norma en cuestión– en virtud de los preceptos declarados inconstitucionales y, por lo tanto, nulos. Por eso, en algunos sistemas se ha establecido lo que se denomina el control previo de la constitucionalidad, lo que supone que el órgano encargado de ese control se pronuncia sobre la norma cuestionada antes de que ésta entre en vigor (como hace, por ejemplo, el Consejo Constitucional francés). En España, cuando la temprana Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 1979 –al inicio mismo de la puesta en marcha del nuevo Estado democrático diseñado por la constitución de 1978– detalló las competencias y el procedimiento del Tribunal Constitucional, previó el control previo de la constitucionalidad de los tratados internacionales, de las leyes orgánicas y de los estatutos de autonomía.

Sin embargo, el uso, quizá abusivo en su momento, de este mecanismo, que impedía la entrada en vigor de las normas hasta el pronunciamiento del Tribunal, llevó a la reforma de su ley orgánica y a la supresión del recurso previo de inconstitucionalidad en lo que se refiere a las leyes orgánicas y a los estatutos de autonomía, conservando sólo el de los tratados internacionales, que estaba previsto en la misma Constitución (art. 95.2). La supresión de este recurso, sin embargo, se hizo en 1985, cuando ya todos los estatutos de autonomía habían sido aprobados (entre 1979 y 1983) y no se preveía la reforma sustantiva de los mismos o la elaboración de otros nuevos.

Visto todo ello con perspectiva histórica, la no conservación del recurso previo de inconstitucionalidad para los estatutos de autonomía (que permitía su impugnación una vez aprobados en sede parlamentaria, pero antes de ser sometidos a referéndum) fue un error, dada la especial relevancia política de estas normas y su incidencia en el conjunto del ordenamiento jurídico. Es claro hoy que las consecuencias jurídicas y políticas de la entrada en vigor de un Estatuto y de la posible anulación de algunos de

sus preceptos meses o años más tarde, cuando ya se han producido numerosos efectos en la realidad –como es posible que ocurra con el actual Estatuto de Cataluña–, es mucho más grave y dramático que mantener suspendida la entrada en vigor de la norma unos meses, hasta el pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Pero el error ya se ha producido y ello no puede evitar ni sustraer a la competencia del Tribunal Constitucional la posibilidad del recurso de inconstitucionalidad frente a Estatutos ni, desde luego, el pronunciamiento de éste, cualquiera que fuere la transcendencia de su decisión. Pretender negar esta posibilidad, no sólo ignora el ordenamiento jurídico-constitucional de España, sino que es a todas luces antidemocrático.

Es verdad, por otra parte –es una cuestión de hecho incontestable–, que cuanto mayor sea la tardanza del Tribunal Constitucional en pronunciarse sobre el Estatuto de Cataluña mayores pueden ser las consecuencias jurídicas y fácticas de su decisión. Sin embargo, la tardanza del Tribunal en pronunciarse no creo que sea debida a desidia o a presiones políticas –por más que éstas existan–, sino más bien a la dificultad del problema, jurídica y política, y a la necesidad de producir una decisión equilibrada y ajustada a la Constitución.

No sé –¡no creo que lo sepa nadie!– cuál va a ser la decisión final del Tribunal, ni tampoco sé si su visión me va a satisfacer plenamente. De lo que sí estoy seguro es de que nunca podré criticarla por ser una decisión antidemocrática o apresurada.

* * *