

## EL DOGMA DE LA CONSTITUCIÓN INACABADA

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO

### I

La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, concierne al recurso de inconstitucionalidad planteado por los diputados del Partido Popular contra el Estatut de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, es bastante poco original. Aunque en el mundillo de la política y en los círculos jurídicos más experimentados se haya estado esperando como agua de mayo, podían pronosticarse con bastante certeza sus consideraciones. De aquí que ofrezca pocos flancos abiertos para un comentario crítico. No dice más cosas que las que resultaban de una jurisprudencia constitucional recalcitrante, a la que añade un menudo ramillete de argumentos complementarios que, todos reunidos, cabrían en un par de páginas. Los impugnantes podían tener por cierto que si el Tribunal Constitucional se tomaba la Constitución en serio (asumo con Dworking la precaución por la tendencia de algunas instituciones a hacer todo lo contrario), los pilares principales que sostenían la arquitectura del Estatut de 2006 iban a resultar demolidos. Fue al juez Holmes a quien se le ocurrió la certera máxima de que el problema del Derecho no consiste en otra cosa que en poder predecir lo que los jueces pueden decidir en un momento determinado. Los autores del Estatut se olvidaron de hacer el cálculo, tanto en la fase de elaboración autonómica de la norma, como en el curso de su tramitación ante las Cortes Generales. Y de aquí que impulsaran un texto estatutario que, si se impugnaba, corría un altísimo riesgo de ser parcialmente declarado contrario a la Constitución.

El comentario que ahora esbozo responde a la amable invitación, de la Dirección de esta revista, de que exprese en sus páginas mi opinión sobre la Sen-

tencia referida. Al aceptar el encargo me dispongo a comentar dicha resolución por tercera vez, asumiendo el riesgo natural de no poder añadir nada nuevo a lo que ya tengo escrito y publicado. Pero lo haré con la misma determinación que usó Lope de Vega para abordar el encargo de Violante. Llegaré al final y mandaré a publicar el resultado si encuentro en lo dicho algo que pueda tener sentido y un mínimo interés.

Daré por conocidos los principales problemas constitucionales que plantea el Estatut de 2006 y resumiré los aspectos que me parecen esenciales de la doctrina de la Sentencia, para no reiterar exposiciones que, a varios meses vista desde su publicación, no son ya (o no deberían ser) ajenos a ningún jurista atento a los grandes sucesos de la vida ordinaria de nuestro Derecho.

## II

1. El Tribunal Constitucional ha desautorizado en su Sentencia las referencias, casi siempre indirectas, a que Cataluña es una nación en sentido político. Aunque el Estatuto no dice en ninguno de sus artículos que Cataluña sea una nación, la noción aparece en el preámbulo y en algunos preceptos. El primero afirma que «El Parlamento de Cataluña recogiendo el sentimiento y voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación». La STC 31/2010 no se enfrenta directamente con la compatibilidad de estas declaraciones con la Constitución, sino que se limita a privarlas de relevancia cambiándolas de sentido y afirmando que cuando el preámbulo utiliza el concepto de nación, quiere decir nacionalidad, ya que el reconocimiento de Cataluña como nación política sería contrario a la Constitución. El Tribunal Constitucional quita toda significación a las afirmaciones del preámbulo, y las analiza con ocasión de las proyecciones sobre preceptos concretos del articulado. Por ejemplo, el artículo 2.4 del Estatuto afirma que «Los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña», y el Tribunal sostiene que el pueblo de Cataluña no es «sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional cuyo ejercicio ha permitido la instauración de la Constitución». Para la Sentencia, el «pueblo de Cataluña comprende así el conjunto de ciudadanos españoles que han de ser destinatarios de las normas, disposiciones y actos en que se traduzca el ejercicio del poder público constituido en Generalitat de Cataluña». Aunque sea evidente que lo que dice el artículo 2.4 del Estatut es que los «poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña», la Sentencia mencionada se desentiende de tal circunstancia y afirma que no es eso lo que quiere decir el precepto sino, como he

transcrito, aludir a los destinatarios de las normas. En todo caso, priva de cualquier relevancia normativa, utilizando una interpretación más que creativa, a lo que el Estatuto dice verdaderamente. Algo semejante ocurre con la afirmación contenida en el artículo 5 de que «el autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán...». El Tribunal Constitucional argumenta que el pueblo catalán no es «fundamento jurídico propio del autogobierno de Cataluña al margen de la Constitución misma», con lo que esquivo las consecuencias de la declaración que contiene el indicado precepto, que afirma sin rodeos que el autogobierno de Cataluña se fundamenta *también* (*id est*, junto con la Constitución) en los derechos históricos del pueblo catalán. Las desvaloraciones de otras previsiones estatutarias que tienen que ver con la consideración de Cataluña como una nación, con su propio pueblo y derechos históricos, de los que emanan (al menos de modo concurrente con la Constitución) los poderes de la Generalitat se reiteran en otros diversos apartados de la Sentencia 31/2010. Por ejemplo, el artículo 7 del Estatut utiliza los conceptos de «ciudadanía» y «ciudadano», que también emplean sus artículos 6.2 y 11.2. Para salvar la evidencia de que el concepto de ciudadanía debería ser único dentro de una nación que es única, el Tribunal Constitucional afirma que el Estatuto de Cataluña no emplea el concepto de modo que se oponga al de ciudadanía española; y despacha la contradicción afirmando que «los ciudadanos de Cataluña no pueden confundirse con el pueblo soberano», que es el español según el artículo 1.1 de la Constitución. En el artículo 8 del Estatut también se emplea el concepto «nacionales» para referirse a los símbolos de Cataluña, lo que se impugnó por los recurrentes sosteniendo que el concepto es derivativo del de nación catalana, cuya existencia resultaría incompatible con la unidad e indivisibilidad de la nación española que proclama el artículo 2 CE. El dilema lo resuelve la Sentencia sosteniendo que la «indisoluble unidad de la nación española hace imposible que ninguna otra colectividad territorial pueda reclamar para sí la condición de comunidad nacional». Por tanto, el término nación no puede referirse a otro sujeto que no sea el pueblo español, titular de la soberanía. Pero, frente a la evidencia de que el concepto que utiliza el Estatut es el de nacionales, la Sentencia acaba concluyendo que las expresiones derivadas de lo que dice el preámbulo «carecen de eficacia jurídica interpretativa».

Se pueden ahorrar valoraciones técnicas sobre la forzadas y sorprendentes interpretaciones que contiene la Sentencia, difícilísimas de encajar tanto en la literalidad de los textos como en su intención (de esta última no puede haber la menor duda considerando hasta qué punto la Sentencia ha parecido ofensiva a los grupos nacionalistas por no respetar la aseveración de que Cataluña es una nación), lo importante a nuestros efectos es señalar que uno de los propósitos

más esenciales del Estatuto de 2006, que fue el reconocimiento de la nación catalana y de los derechos históricos del pueblo de Cataluña como fundamento de su autogobierno y de la singularidad de sus poderes, quedó completamente desarbolado.

2. El Estatuto como norma jurídica se ubica en nuestro sistema constitucional de forma completamente subordinada a la Constitución. El Estatuto de 2006 partió de una concepción de la posición constitucional de esta clase de normas según la cual a través del Estatuto se puede modificar la jurisprudencia establecida por el Tribunal Constitucional, en la medida en que ésta interpreta conceptos y normas que pueden ser cambiados a través de la reforma estatutaria. Además, al ser una ley orgánica aprobada por el Estado, puede contener regulaciones reservadas por la Constitución a las leyes orgánicas, e incluir mandatos al legislador estatal ordinario. En fin, puede también el Estatuto crear derechos estatutarios, regular las relaciones con el Estado o ampliar la autonomía precisando el alcance funcional y material de las competencias de la Comunidad.

Pero frente a las pretensiones de otorgar la indicada posición constitucional a los Estatutos de autonomía, en la STC 31/2010 pueden leerse las siguientes consideraciones:

— La afirmación de que los Estatutos cumplen, en el sistema normativo, funciones que pueden calificarse como materialmente constitucionales «... no tiene mayor alcance que el puramente doctrinal o académico de manera que en ningún caso se traduce en que tengan un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución».

— «... su validez constitucional se hace depender de que respeten el ámbito que la Constitución les ha reservado, razón por la cual la ley orgánica no es una norma fungible, sino que en relación con las concretas materias reservadas a una ley orgánica singular (como es el caso de los Estatutos), las restantes leyes orgánicas se relacionan también de acuerdo con el principio de la distribución competencial, y por eso mismo, la posición relativa a los Estatutos respecto de otras leyes orgánicas es cuestión que depende del contenido constitucionalmente necesario y, en su caso, eventualmente posible de los primeros».

— Por lo que respecta a los derechos que el Estatuto de 2006 relaciona en amplios listados, la STC 31/2010 considera que derechos fundamentales «son, estrictamente, aquellos que, en garantía de la libertad y de la igualdad, vinculan a todos los legisladores». Sin embargo, «los derechos reconocidos en Estatutos de autonomía han de ser, por tanto, cosa distinta. Concretamente, derechos que sólo vinculen al legislador autonómico». Realmente, según la Sentencia, el

Estatuto utiliza el concepto de «derechos» en algunas de sus normas que no reconocen, verdaderamente, derechos sino que contienen prescripciones programáticas, establecen mandatos o formulan principios rectores que sólo vinculan al legislador catalán. Cuando se enuncian derechos fundamentales que también están reconocidos en la Constitución, las normas estatutarias son meramente reiterativas, y la Sentencia las acepta sólo en la medida en que el Estatuto «se limitara a hacer lo que ya se ha hecho en la Constitución». Por tanto, sería inadmisibles que el Estatuto desarrollara el contenido de los derechos fundamentales, que enuncia reiterando declaraciones constitucionales, ya que se perpetraría una vulneración del principio de igualdad.

— En fin, frente a las normas contenidas en el capítulo I del Título IV del Estatut, que recoge la «tipología de las competencias» y define conceptos que figuran también en la Constitución, determinando el alcance funcional de las competencias exclusivas, o la significación de la legislación básica del Estado, la Sentencia afirma que «un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de autonomía es el que excluye como cometido de este tipo de norma la definición de categorías constitucionales... Entre dichas categorías figuran el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuanto norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio del poder público. Qué sea legislar, administrar o juzgar, cuáles sean los términos de la relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cuál el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula son cuestiones que, por constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente, no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo (art. 1.1 LOTC)». Por tanto, la pretensión del Estatuto de establecer el contenido de categorías y conceptos constitucionales usurpa la función del Tribunal Constitucional y, por ende, de la Constitución misma, además de imponer una manifiesta desigualdad al restringirse la eficacia de dicha interpretación al territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente, lo que llevaría a aceptar que pudiera tener otros significados distintos el mismo concepto constitucional dependiendo del territorio en el que se utilizase.

La doctrina establecida por la STC 31/2010, y otras anteriores que habían concluido lo mismo que aquélla se limita a recordar, desautoriza completamente, como ya se ha indicado, los fundamentos jurídicos en que trató de justificarse otra concepción, bien distinta, del Estatuto de autonomía, que permitiría reconocer a esta norma un papel paraconstitucional, y capacidad creadora de normas materialmente constitucionales. E. Albertí ha explicado esta singulari-

dad de los Estatutos en términos muy expresivos que han sido compartidos por algunos constitucionalistas: «Los Estatutos no son las Constituciones de las Comunidades Autónomas al estilo de las Constituciones de los Estados en un Estado federal. Éstas ni completan ni afectan para nada a la Constitución federal: la relación entre ambas se expresan simplemente en términos de superioridad de ésta sobre aquéllas. A cambio, los Estados miembros o las partes de la Federación tienen plena disponibilidad sobre sus propias Constituciones, con el único límite de respetar la Constitución federal. Los Estatutos, en cambio, estando igualmente subordinados a la Constitución, sí inciden en la misma en la medida en la que están llamados a completar su obra. La *constitución territorial*, en España, es fruto de la Constitución y los Estatutos. Sin ellos, la organización territorial que se diseña, sólo en potencia y en términos muy generales en el texto constitucional, no puede hacerse efectiva. Por ello, en consonancia con esta función constitucional general, los Estatutos no dependen sólo de la voluntad de la respectiva Comunidad Autónoma, sino que en su aprobación y reforma interviene también decisivamente el Estado. Ambas cuestiones se encuentran estrechamente vinculadas, y creo que es esencial no perder de vista esta conexión para valorar adecuadamente el papel y la posición de los Estatutos en el sistema autonómico español: la intervención del Estado en su aprobación y reforma es la consecuencia, necesaria, de la función que están llamados a cumplir».

Una parte de estos enunciados son compartidos por la mayoría de la doctrina y, desde luego, se corresponden con argumentaciones que yo mismo he expuesto desde hace bastantes años. No obstante, lo singular de la posición antes reproducida radica en que, partiendo de que el Estatuto es una norma aprobada por el propio Parlamento estatal, se llega a confundir la función constitucional de las leyes orgánicas con la de los Estatutos, y también se considera que, a través del Estatuto, el propio Estado dispone sobre sí mismo, circunstancias una y otra que permitirían que, mediante los Estatutos, se delimitaran competencias del Estado, se le impusieran obligaciones, se definieran conceptos, se variaran interpretaciones, se concretaran, en fin, las relaciones institucionales e interterritoriales de un modo plenamente libre.

El Tribunal Constitucional, sin apartarse de su jurisprudencia anterior y siguiendo las corrientes doctrinales más asentadas, ha dicho que tal concepción no es constitucionalmente admisible. Además de no poder los Estatutos imponer obligaciones al Estado, concretar sus competencias, declarar derechos fundamentales, proclamar la existencia de una fuente de soberanía distinta de la que justifica el poder constituyente (pueblo, nación, derechos históricos catalanes), no pueden los Estatutos suplir la función interpretativa de la Constitución que corresponde al Tribunal Constitucional ni menos variar

regulaciones que únicamente pueden cambiarse activando el poder de reforma constitucional.

### III

No quedan dentro del poder de disposición de los Estatutos los extremos señalados por el Tribunal Constitucional, no sólo porque así resulte de una interpretación del texto constitucional, utilizando cualquiera de los métodos interpretativos habituales en Derecho, o todos a la vez, sino porque la concepción del Estatuto de autonomía como norma que sostiene la Sentencia 31/2010 es la que mejor ajusta con los fundamentos históricos de nuestro sistema autonómico.

Resulta de los trabajos de la Comisión Jurídica Asesora que redactó el Anteproyecto de la Constitución republicana de 1931, así como de los debates constituyentes, que si no se propuso entonces una organización federal para el Estado fue porque, según el preámbulo de dicho Anteproyecto, hubiera sido «arbitrario trazar sobre el papel una república federal que por lo visto no apetece a la generalidad del pueblo a quien había de serle impuesta». Entendían entonces que el Estado federal suponía una organización uniforme y generalizada de autonomías regionales, impuesta desde la Constitución. Esto es lo que nadie había pedido. Sin embargo, según el mismo preámbulo citado, con igual claridad en determinadas regiones españolas «han surgido o apuntan anhelos de una personalidad autónoma, en términos tan vivos, con razones tan fuertes y con apasionamiento tan considerable, que el cerrar los caminos a su expansión sería sobre una injusta negación del sentido de libertad, una insigne torpeza política. He aquí por qué la Comisión ha preferido, en vez de inventar un federalismo uniforme y teórico, facilitar la formación de entidades que, para alcanzar una autonomía mayor o menor, habrán de encontrar como arranque su propio deseo». Esta opción organizativa será la que triunfe finalmente, pese a la oposición que algún ilustre parlamentario, como Ortega y Gasset, hizo a la misma proponiendo una generalización del sistema de autonomías para que no fuese «la España una quien se encuentre frente a frente a dos o tres regiones indóciles, sino que serán las regiones entre sí quienes se enfrenten, pudiendo de esta suerte ceñirse majestuoso sobre sus diferencias el Poder nacional, integral, estatal y único soberano». La opción por no establecer un régimen federal, ni generalizar desde la Constitución misma el reconocimiento de autonomía a todas las regiones españolas, no sólo tenía que ver, sin embargo, con la efectiva aversión a las instituciones federales que, después del fracaso de la I República, se manifestó entre los constituyentes de 1931 [dijo Alcalá Zamora, en los deba-

tes de la Comisión Constitucional, que con la opción seguida se trató de dejar «expedito el camino para las posibilidades amplísimas de una Constitución federal, sin imponer la rigidez de un tipo ni el fetichismo de un nombre»; García Valdecasas que «ha sido un recelo ante la palabra lo que nos ha movido fundamentalmente a descartarla», y Jiménez de Asúa que el modelo elegido para la Constitución de 1931, «frente al Estado federal, tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de otros territorios, ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado (sin perjuicio de los diversos grados posibles de descentralización administrativa), junto con otras regiones que quieran o estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales diversas, sin imponer una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios»].

La no aceptación del modelo federal, expresada en los párrafos anteriores, tiene otra razón de ser más escondida que, a la postre, resultó absolutamente decisiva tanto en el modelo constitucional de 1931 como en el de 1978 que, sin un debate tan explícito, se acomodó al mismo orden de ideas; los constituyentes debatían en 1931 el texto que sería la inmediata Constitución republicana, condicionados por la presión catalanista que se había expresado en los meses anteriores de dos maneras muy contundentes: por una parte, los representantes de los partidos catalanistas en el Pacto de San Sebastián habían declarado que se aceptó en él la autodeterminación de Cataluña como la solución a la cuestión catalana, o sea, la forma de integración de este territorio en España; y, por otro lado, como consecuencia de lo anterior, antes de que se aprobara la Constitución las fuerzas políticas catalanas ya habían elaborado un Estatuto, que se había plebiscitado y aprobado por los municipios y la población catalana con mayorías abrumadoras. Si la Constitución quería dar cabida a la idea de que el autogobierno de Cataluña debía ser decidido por el pueblo de Cataluña, era forzoso que la Constitución dejara margen para que la iniciativa concerniente a la transformación de aquel territorio en un poder autónomo la asumieran las propias instituciones y el pueblo catalán.

La Constitución de 1931, aun aceptando estas ideas, llevó a cabo una profunda transformación del principio de autodeterminación en un doble sentido: por una parte, su ejercicio no implicaría en ningún caso la posibilidad de decidir sobre una eventual independencia del Estado, de modo que transformó aquel principio en una simple autodeterminación interna, es decir en el poder de autoorganizarse dentro del Estado. En segundo lugar, la Constitución unitaria se constituyó en el valladar o límite del ejercicio legítimo del poder de autodeterminación. Esta segunda circunstancia permitió una amplia revisión del Estatuto



catalán, depositado en las Cortes antes de que se aprobara la Constitución, para acomodarlo a las prescripciones de ésta.

En 1978 la Constitución que tenemos hoy vigente, sin necesidad de que los parlamentarios recordasen las vicisitudes históricas a que acabo de referirme, copió el modelo. La indefinición del mapa territorial de España, la no determinación de las Comunidades Autónomas que habrían de constituirse, y la ambigüedad en la concreción de sus poderes y competencias, se predicaron como los atributos más característicos de lo que, desde 1978, empezó a denominarse el «principio dispositivo» en materia de autonomías, donde estaban los residuos de la vieja «autodeterminación interna», disponible para todos los territorios españoles.

De la aceptación de esta fórmula, de cuyos orígenes políticos reales se había perdido la memoria (al menos no hay referencias externas a los mismos en los debates constituyentes), derivó después alguna doctrina la ingeniosa idea de que la organización territorial del Estado en España había sido objeto de «desconstitucionalización». El Estado no estaba terminado, la Constitución no estaba agotada, la nuestra sería una Constitución inacabada.

De un modo u otro, casi todos los autores españoles han asumido esa idea de la desconstitucionalización y aceptado el dogma de la Constitución inacabada. Se basa no sólo en la creencia, como acabo de decir, de que los Estatutos de autonomía son un complemento normativo indispensable de lo establecido en el Título VIII de la Constitución en cuanto a la definición del número y contenido institucional y competencial de las Comunidades Autónomas, sino algo más desasosegante: considerando que la Constitución cede su propio protagonismo regulatorio al principio dispositivo, entregado a los territorios autónomos, pueden éstos proceder a revisiones sucesivas de sus Estatutos ampliando sin límite sus poderes, condicionando los del Estado y poniendo en cuestión la estabilidad del sistema político entero, forzado a reconstruirse y repensarse cada pocos años.

Sin embargo, el dogma de la Constitución inacabada siempre se fundó en premisas incorrectas y habrá que darlo por liquidado a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, concerniente al Estatut de Catalunya.

En ella está la última confirmación de que la Constitución no deja margen a los Estatutos de autonomía para que complementen, con normas materialmente constitucionales, las determinaciones de la Constitución misma, sino sólo para que la desarrollen o complementen mediante normas de valor infraconstitucional que han de respetar las prescripciones de la norma suprema según las ha interpretado el propio Tribunal Constitucional.

Aunque la iniciativa de la reforma estatutaria corresponde, según la Constitución y los Estatutos, a las propias Comunidades Autónomas, esta facultad dispositiva no les permite renovar, creando normas constitucionales nuevas, sus atribuciones, sino completar, mediante la reforma, las que, pudiendo pertenecerles según la Constitución, aún no han sido recibidas por el correspondiente Estatuto de autonomía. Desde este punto de vista, son limitadísimas las posibilidades que quedan en la actualidad, dentro del marco constitucional, para acrecentar, a través de los Estatutos, las atribuciones autonómicas y menos para imponer deberes o establecer mandatos que afecten al Estado.

Interpretado el Estatuto de 2006, como ha hecho la STC 31/2010, conforme a la Constitución, no resultan de sus determinaciones más poderes efectivos en favor de Cataluña que los que ya tenía consignados según el Estatuto de 1979.

Hay que descontar del capítulo de las innovaciones del Estatut aquellos enunciados que son puramente simbólicos (o que han quedado reducidos a tal condición por la STC de referencia) o que se limitan a repetir principios y conceptos que están en la Constitución y cuya incorporación al Estatuto no les añade ningún valor jurídico nuevo. También hay que quitar de su cuenta algunas regulaciones de gran importancia histórica y cultural, como la lengua, que sin embargo habían tenido desarrollos en la legislación catalana ordinaria, es decir en el marco del Estatuto de 1979, que coinciden con las que el Estatuto trata de sintetizar ahora; pero hay que suponer que si regulaciones idénticas ya existían es porque también quedaron habilitadas en 1979. Lo mismo pasa con la legislación concerniente a la codificación civil y otros hechos diferenciales catalanes, de los que ya había constancia en la legislación catalana ordinaria dictada con apoyo en el primer Estatuto catalán. Pero quizá la demostración más completa de cómo la potestad estatutaria tiene agotadas las posibilidades de innovar el ordenamiento constitucional asignando nuevas competencias a la Comunidad Autónoma, se halle en el enorme esfuerzo desarrollado por el Estatut de 2006 para ampliar las competencias materiales de la Generalitat. En todas las explicaciones publicadas sobre la técnica seguida para redactar el proyecto de dicho Estatuto, puede leerse que la gran extensión dada a los preceptos relativos a competencias (pormenorización con la que se trató confesadamente de impedir que el legislador estatal modificase su contenido al delimitar los principios regulatorios esenciales de cada materia a través, por ejemplo, de la legislación básica) se apoyó en una simple sistematización de la jurisprudencia constitucional producida con ocasión de recursos y conflictos concernientes al reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Es obvio que si lo que recoge el Estatut es la jurisprudencia constitucional precedente, no aportó nada nuevo al reflejar tales interpretaciones en su texto. Ni siquiera

sirvió el esfuerzo, como ha recordado la Sentencia que comento, para blindar las competencias autonómicas frente a ulteriores sentencias que modificasen la jurisprudencia precedente.

Reitero, por tanto, la tesis de que el Estatuto de 2006 no tiene contenidos mucho más importantes que los consignados en el Estatuto de 1979. Esta afirmación, de la que me sirvo para expresar una conclusión general, no es obstáculo para que puedan reconocerse algunas excepciones que tienen cabida en preceptos a los que no puede negarse la novedad en relación con el Estatuto de 1979: por ejemplo, aunque también con las matizaciones establecidas en la STC 31/2010, la creación de algunas instituciones nuevas como el Consejo de Garantías Estatutarias, el restablecimiento de divisiones y administraciones locales históricas, como las veguerías, la mayor interiorización del régimen local, u otras concernientes a las relaciones con el Estado. No son muchas las innovaciones realmente determinantes porque el alcance que haya de tener la mayor parte de ellas depende de lo que el legislador estatal decida en el futuro al aprobar las leyes orgánicas u ordinarias a las que, por razón de ser de competencia del Estado las materias correspondientes, queda subordinada la regulación estatutaria.

Puede darse, pues, por liquidado el dogma de la Constitución inacabada, y con él la supuesta desconstitucionalización de la ordenación territorial del Estado cuya conclusión estaría eternamente entregada a la rueda de movimiento continuo que dimos en llamar principio dispositivo, cuya perseverante virtud consiste en mantener permanentemente abierto el sistema de autonomías, sometiéndolo a continuos reajustes cuando cualquier Comunidad Autónoma decida reformar su Estatuto reestructurando sus poderes a costa del Estado. Por el contrario, como he defendido en otro lugar, los Estatutos de la primera generación, los desarrollos legislativos de los mismos y la jurisprudencia que ha interpretado el reparto de competencias, han consolidado y completado el sistema autonómico, reduciendo mucho la posibilidad de alterar tal reparto de modo relevante, mediante reformas estatutarias.

Esta constatación, lejos de expresar un defecto horrendo de nuestro orden constitucional, simplemente lo normaliza, trasladando a su sede natural, que es la reforma constitucional, cualquier variación del sistema. Se liquida de esta manera la inseguridad resultante de que un legislador infraconstitucional pueda tener la libre iniciativa de variar el equilibrio de los poderes territoriales. No hay que excluir que tales cambios sean precisos, pero deben llevarse a cabo por los cauces adecuados.

## IV

Todas estas aclaraciones, bastante obvias al fin y al cabo en términos constitucionales, quizá no apaguen del todo las aspiraciones de quienes, desde posiciones políticas diversas, solicitan para el legislador estatutario, e incluso para el legislador en general, mayores grados de libertad. A la postre, cualquier pronunciamiento de un parlamento democráticamente elegido expresa la voluntad última del pueblo soberano, de modo que sus decisiones (mucho más, se dice, si además son refrendadas directamente por los ciudadanos, como ocurre con algunas reformas estatutarias) deberían prevalecer sobre cualquier norma anterior en el tiempo, con independencia de su rango.

Esta posibilidad, cuyo simple enunciado parece, en la actualidad, atrabiliario, ha sido una realidad afincada en nuestro ordenamiento y otros próximos a la ideología constitucional francesa en los últimos doscientos años. España, como Francia, ha vivido durante un período larguísimo de casi dos siglos bajo sistemas constitucionales que no contaban con un Tribunal Constitucional como garante del cumplimiento de las prescripciones de la Constitución. Las Constituciones contenían mandatos, principios y reglas la mayor parte de ellas invocables ante los tribunales y de directa aplicación, frente a la pretendida falta de valor normativo de las mismas. Pero desde el momento en que las decisiones legislativas posteriores no eran susceptibles de control por ningún tribunal, ni de anulación en consecuencia, la Constitución fue, a lo largo de casi dos siglos, lo que, en cada momento, decidía el legislador. Carré de Malberg, comparando el sistema constitucional norteamericano con el francés, expresó esta elemental constatación como sigue: «En América, el fallo de justicia que declara una ley inconstitucional, tiene como efecto elevar en contra de la voluntad de la legislatura, a la cual se opone, una barrera que para ella resulta infranqueable, dado que la legislatura es impotente para modificar por sí misma la Constitución... Entre nosotros, por el contrario, si el Parlamento se enfrentara a una declaración jurisdiccional de inconstitucionalidad, podría triunfar sin gran dificultad ante esta resistencia: las mayorías parlamentarias que han adoptado la ley paralizada por una sentencia de la autoridad judicial, a fin de hacer prevalecer su voluntad, no tendrían más que confirmar en la Asamblea Nacional el fallo o medida que inicialmente habían tomado por simple vía legislativa... En estas condiciones, es probable que (la autoridad judicial) dudara mucho antes de rechazar la aplicación de las leyes aduciendo inconstitucionalidad».

Tampoco en los Estados Unidos el sometimiento de la constitucionalidad de las leyes a la supervisión de los tribunales fue una tarea pacífica. Cuando el

Tribunal Supremo se atribuyó esta función de control, que no estaba consignada expresamente en la Constitución, en la Sentencia *Marbury v. Madison* de 1803, algunos de los más autorizados padres fundadores, con Jefferson a la cabeza, clamaron contra lo que consideraron un abuso del Tribunal. Para Jefferson, que conoció el proceso constitucional bien de cerca, no había nada en el texto de la Constitución que atribuyera al poder judicial la facultad de interferirse en las decisiones del legislativo o el ejecutivo, como tampoco contenía aquél ninguna habilitación para que estos poderes condicionaran o supervisaran las decisiones del judicial. La polémica fue suficientemente intensa como para que el Tribunal aceptara pasar por una larga época de autorrestricciones, que duraron más de medio siglo y rompieron definitivamente en la Sentencia *Dret Scott* de 1857. Pero aún entonces se mantuvo siempre un particular cuidado a la hora de producir cualquier decisión que se interfiriera o menoscabara la plena eficacia de las decisiones del legislador.

A la vista de la STC 31/2010, algunos comentaristas, tanto políticos activos como juristas profesionales, han criticado la intervención del Tribunal Constitucional en relación con el Estatuto catalán: unos, el simple hecho de que haya sido impugnado por un grupo amplio de diputados; otros, que la Sentencia no haya respetado la voluntad del legislador, ratificada expresamente por el pueblo en referéndum; otros, en fin, han postulado la incorporación de reformas legislativas que limiten la legitimación para impugnar estatutos de manera que se consoliden las reformas de los mismos acordadas conforme a los procedimientos establecidos. Estos grupos de analistas de la situación creada por el Estatut y la STC mencionada postulan, en suma, que el acceso al Tribunal Constitucional en estos casos se elimine o restrinja y, por otro lado, que el Tribunal Constitucional emplee la máxima deferencia cuando tenga que decidir sobre la constitucionalidad de una norma estatutaria.

Haremos una mínima evaluación crítica de estas propuestas:

a) La inimpugnabilidad de los Estatutos o la drástica reducción de la legitimación para recurrirlos ante el Tribunal Constitucional son dos de las opciones manejadas por quienes aspiran a reducir el control jurisdiccional sobre los mismos.

El grupo parlamentario Entesa Catalana de Progrès y el grupo parlamentario catalán en el Senado de Convergència i Unió presentaron una proposición de ley orgánica (publicada en el Boletín de las Cortes, Senado, el 27 de mayo de 2010) de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dirigida a fortalecer la presunción de legitimidad de que gozan todas las normas y, en especial, los Estatutos de autonomía. La exposición de motivos de la proposición dice, respecto de éstos, que habiendo sido «aprobados

por mayorías reforzadas en un parlamento autonómico y por mayoría absoluta de las Cortes Generales, cuentan con una doblemente reforzada presunción de legitimidad que además en algunos casos se manifiesta directamente mediante su aprobación en referéndum». De esta constatación se sigue, en la propuesta de modificación de la Ley Orgánica, que el Tribunal Constitucional no pueda tardar en resolver los recursos y las cuestiones de inconstitucionalidad planteados contra leyes orgánicas de aprobación o reforma de los Estatutos de autonomía más de seis meses, que las declaraciones de inconstitucionalidad total o parcial requieran el voto a favor de al menos ocho de los miembros del Tribunal Constitucional, y que las sentencias que resuelvan recursos o cuestiones de inconstitucionalidad no puedan adoptar «resoluciones interpretativas de los preceptos estatutarios objeto del proceso, debiendo circunscribir su pronunciamiento a su declaración de conformidad o disconformidad con la Constitución Española». Todas estas medidas conducen evidentemente a reducir las posibilidades de que la voluntad expresada por el legislador estatuyente pueda ser modificada por una decisión del Tribunal Constitucional. Recoge, aunque sin llegar a expresarlas, esta propuesta de reforma, ideas que conectan con las que reconocen valor pleno a la ley posterior sobre cualquier otra anterior, con independencia de la jerarquía de ésta, evitando controles basados en la supremacía o la jerarquía. No se llega a cerrar este círculo de ideas con la proposición de ley, pero es evidente que se refleja en ella la indicada ideología.

Otra fórmula más drástica, apuntada como solución al «problema» de la impugnación de los Estatutos, es establecer más restricciones a la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad, de modo que no estuviera a disposición de las minorías parlamentarias la posibilidad de utilizar recursos para cuestionar la voluntad política de la mayoría. Esta clase de reformas conducirían a ampliar el número de parlamentarios que es preciso para plantear un recurso, e igualmente reducir los supuestos en que pueden hacerlo las Comunidades Autónomas. También de esta manera se aseguraría que, salvo casos excepcionales en los que fuera posible alcanzar un consenso sobre la impugnación de un Estatuto o su reforma, la decisión del legislativo no fuera susceptible de enjuiciamiento.

Una variante de la anterior restricción, impuesta por vía de reforma de la LOTC, podría ser, como se ha postulado en algunos comentarios a la STC 31/2010, la simple autorrestricción por parte de los legitimados para recurrir. Se corresponden con esta propuesta las fuertes críticas que algunos han hecho a la utilización por diputados del Partido Popular del recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Cataluña. Se trataría, por tanto, de que, aun cuando pudiera impugnarse, no se hiciera respetando así la voluntad expresada tanto

por el legislador catalán como por las Cortes Generales y, en el caso, también por el pueblo.

De una u otra forma, todas estas propuestas pretenden, con diferente convicción e intensidad, una desactivación parcial del Tribunal Constitucional, bloqueando su papel de garante de la Constitución en beneficio del poder legislativo ordinario.

No deberían resultar escandalizadoras propuestas formuladas con dicha intención ya que, por una parte, no es inconcebible un sistema constitucional que no cuente con un garante de la Constitución con potestades para anular las leyes que se le opongan. Un poco más atrás he recordado que un modelo de tales características ha dominado el constitucionalismo de raíz francesa y española durante casi dos siglos. Por otro lado, la autorrestricción y deferencia que se solicita de las instituciones habilitadas para plantear recursos de inconstitucionalidad coincide con una práctica bastante arraigada entre nosotros: pueblan nuestro ordenamiento jurídico Estatutos de autonomía que tienen algunos de los defectos que se han achacado al Estatut de 2006 (algunas de las prescripciones que ahora han sido reprochadas figuraban incluso en los textos que se aprobaron entre 1979 y 1983, pero nunca fueron impugnadas); y muchas leyes que no han sido impugnadas para responder a compromisos políticos de diversa clase o que, si se plantearon recursos contra ellas, fueron posteriormente retirados también por conveniencias políticas. El número de ocasiones en que se han producido renunciaciones y desistimientos de recursos de inconstitucionalidad resulta asombroso si se hace el recuento. Las bases de datos disponibles indican que entre 1983 (Auto 243/1983, de 26 de mayo) y finales de 2009 (Auto 247/2009, de 29 de septiembre de 2009) se han producido ciento sesenta autos del Tribunal Constitucional relativos a solicitudes de desistimiento, que han conducido normalmente a la terminación del proceso total o parcialmente. Se incluyen en la relación cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en procesos instados por Administraciones públicas. En estos últimos el desistimiento en sede judicial acarrió la extinción del proceso donde se cuestionaba una ley.

Pero la restricción de la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad, la autorrestricción de las instituciones legitimadas o el desistimiento de los recursos planteados conduce derechamente a la consecuencia de que las leyes posteriores a la Constitución prevalezcan sobre ella y tengan eficacia y se apliquen aun en los casos en que contengan determinaciones contrarias a la norma suprema. Ya he dicho que un sistema constitucional sin control de la constitucionalidad de las leyes no es ninguna novedad. Pero afirmado esto, hay que observar que la tradición de no controlar las decisiones del Parlamento en algunos modelos constitucionales sólo se ha sostenido en ordenamientos centra-

lizados, basados en la primacía de la ley general y única para todo el territorio. Es evidente que éste ha dejado de ser el caso de España desde 1978. En un ordenamiento complejo como el nuestro, en el que diecisiete legisladores territoriales acompañan al legislador estatal en la producción de normas con rango de ley, ha de plantearse de otra manera el problema porque no resulta posible en un Estado de estas características prescindir de un órgano jurisdiccional que controle la adecuación de las leyes a la Constitución. Sería inmanejable el ordenamiento si cualquiera o todos los legisladores existentes produjeran normas contrarias a la Constitución que, al no ser eliminadas o anuladas por un órgano de control, tuvieran eficacia y se aplicaran aun en perjuicio de los mandatos constitucionales.

La experiencia federal centroeuropea (Suiza, Alemania y Austria), que es de la que podemos traer referencia para orientarnos, enseña hasta qué punto para el mantenimiento del equilibrio constitucional es imprescindible el control jurisdiccional de las leyes, bien sea por los tribunales ordinarios, bien por el Tribunal Constitucional.

Antes de que existiera en los indicados Estados federales un Tribunal, Supremo o Constitucional, que controlara la constitucionalidad de las leyes, estaba planteada la necesidad de resolver los conflictos entre las leyes federales y las de los Estados miembros. La forma de resolverlos fue el reconocimiento de la superioridad jerárquica de las normas federales sobre las de los Estados miembros, las del *Bund* sobre las de los *Länder*; las de la Federación sobre las de los Cantones. La regla *Bundesrecht bricht Landesrecht* o *Kantonalesrecht* es la expresión de dicha forma de ordenación de las relaciones internormativas. Al arbitrar los conflictos sobre la base de la jerarquía de unas normas sobre otras, les resulta posible a los tribunales ordinarios dejar sin aplicación las inferiores que contradicen lo establecido en las superiores. La regla a la que me refiero permitía resolver los conflictos entre leyes sin utilizar como parámetro de enjuiciamiento la Constitución, sino solamente la ley federal. Hasta finales del siglo XIX y primeros del siglo XX no se planteó, primero por la doctrina y más tarde por los tribunales, el problema de la valoración de la inconstitucionalidad de las leyes federales en el sentido de que no deberían ser utilizadas como test de enjuiciamiento de las leyes de los *Länder* si aquéllas eran incompatibles con la Constitución. A partir de esta constatación, los conflictos entre leyes empezaron a tener carácter constitucional porque necesitaban para resolverlos un análisis basado en la Constitución. Ningún tribunal estaba habilitado para estos menesteres, pero algunos tribunales superiores ordinarios asumieron espontáneamente dicha función argumentando que alguien tenía que hacer de garante de la Constitución y no había en la misma ninguna indicación de que los tribunales no pudieran hacerlo.



De esta manera se hizo necesario cambiar la significación jurídica primitiva del principio de primacía del Derecho de la Federación. Fue fundamental la aportación dogmática de H. Kelsen. En su criterio, el Derecho de la Federación no tiene por qué primar sobre el Derecho de los Estados miembros, ni viceversa. Aunque la regla *Bundesrecht bricht Landesrecht* se ha mantenido, su significación constitucional es diferente porque ha quedado ajustada a la mecánica del reparto de competencias entre la Federación y los Estados miembros, de la que resulta que las leyes sólo son válidas si el legislativo que las dicta lo hace dentro del marco de sus propias atribuciones. En este contexto jurídico, el Tribunal Constitucional cumple la insustituible función de resolver, conforme a las reglas constitucionales de reparto de competencias, cuándo una ley debe ser invalidada.

La conclusión es, por tanto, que en los Estados complejos no es posible prescindir o bien de la aplicación del principio de jerarquía para hacer prevalecer las leyes del poder central sobre las de los poderes territoriales, o bien de un órgano jurisdiccional (puede ser el Tribunal Constitucional o, en su caso, el Tribunal Supremo) que resuelva los conflictos aplicando las reglas constitucionales sobre competencia. De lo que se sigue, en fin, que no es posible aceptar incondicionadamente la presunción de legitimidad de las leyes parlamentarias en un modelo constitucional cohabitado por un legislador central y diecisiete legisladores territoriales. No es posible que un ordenamiento jurídico que prescinda de los criterios de ordenación antes indicados pueda funcionar en absoluto, salvo que se pretenda defender que el caos en sí mismo tiene estimables virtudes ordenadoras.

b) El segundo bloque de orientaciones son las que reclaman no reducciones de la habilitación para impugnar, bien sean legales o voluntariamente asumidas, sino autorrestricciones del propio Tribunal Constitucional.

La cuestión a dilucidar ahora es si el Tribunal Constitucional ha de tener un comportamiento especialmente deferente cuando analice la constitucionalidad de un Estatuto de autonomía, evitando en la medida de lo posible declarar la nulidad de sus preceptos. Este postulado supone que las sentencias concernientes a normas estatutarias utilicen preferentemente la técnica de interpretarlas conforme a la Constitución, evitando en lo posible declarar su nulidad.

En verdad, siempre se ha reconocido que es inevitable, e incluso positivo, que los tribunales encargados de enjuiciar la constitucionalidad de las leyes busquen remedios alternativos a la anulación de sus normas, que supone la decisión más traumática de las que pueden afectar a una ley, con repercusiones sobre la seguridad jurídica, la confianza en el Parlamento, y la propia complitud del ordenamiento jurídico. Ese cuidado por respetar los criterios del legislador parte

de una presunción general favorable a la constitucionalidad de las leyes, que impone a los tribunales una actitud autorre restrictiva. El Tribunal Supremo norteamericano ha utilizado, desde antiguo, una variante típica del *self restraint*, que es la doctrina de la deferencia que presume la constitucionalidad de las leyes salvo cuando se aprecie que el legislador ha incurrido en una equivocación clara (*rule of clear mistake*, teorizada inicialmente por J. P. Thayer, y completada por O. W. Holmes —«Las previsiones de la Constitución no son fórmulas matemáticas»—, Frankfurter —distinguiendo entre *original intent* y las cláusulas abiertas aplicando la deferencia en el caso de estas últimas— y otros grandes jueces de la historia del Tribunal Supremo norteamericano).

Frente a la concepción kelseniana del Tribunal Constitucional como un legislador negativo, que se limita a establecer en los fallos de sus sentencias la incompatibilidad de normas concretas con la Constitución, anulándolas, la deferencia frente al legislador impone que el Tribunal Constitucional no se limite a actuar como un simple legislador negativo, sino que acometa interpretaciones de los preceptos de la ley que enjuicia para evitar anularlos interpretándolos conforme a la Constitución. Se abre aquí el complejo universo de las sentencias interpretativas. Algunas son meramente interpretativas y, por tanto, no crean ninguna norma nueva sino que descubren contenidos que ya estaban en la norma interpretada. Pero otras son de carácter manipulativo y es difícil no ver en ellas contenidos creativos que se alejan manifiestamente de la concepción del Tribunal Constitucional como legislador negativo. Esta idea del legislador negativo, implica que son los fallos de las sentencias los que contienen la decisión que vincula a los jueces y tribunales ordinarios lo mismo que si se tratara de un mandato del legislador. Sin embargo, la utilización creciente de sentencias interpretativas y manipulativas determina la absoluta necesidad de que los jueces y tribunales estén atentos también al razonamiento del Tribunal Constitucional, ya que si las leyes que éste ha examinado no han sido declaradas inconstitucionales es por haberlas interpretado en un determinado sentido fijado en los razonamientos. Por tanto, no están vinculados los jueces y tribunales solamente por el fallo sino también por la *ratio decidendi*. Esta corrección de la mecánica original del sistema de justicia constitucional concentrado está hecha, en nuestro ordenamiento jurídico, en el artículo 5.1 de la LOPJ que atribuye valor vinculante para todos los jueces y tribunales a los preceptos y principios constitucionales «conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos».

Pero debe notarse que cuando el Tribunal Constitucional no actúa como legislador negativo, declarando la nulidad de los preceptos que enjuicia, sino que los interpreta conforme a la Constitución, habilita a los jueces y tribunales

ordinarios para que, al aplicar la misma ley interpretada, tengan que hacer a su vez interpretaciones no sólo de la ley misma sino de lo dicho por el Tribunal en su sentencia, con lo que resulta posible que la aplicación de las prescripciones de una y otra varíe según cuál sea el órgano jurisdiccional que las maneje. Es decir, que la técnica de la interpretación conforme es deferente con el legislador, pero complica notablemente la aplicación de la ley porque la somete a nuevos procesos interpretativos y manipulativos y produce inseguridad a los destinatarios de sus mandatos. Bien es cierto que el Tribunal Constitucional no tiene el monopolio de la interpretación de las leyes, sino solamente de su anulación. Aquélla es una función que corresponde también a los tribunales ordinarios y forma parte de la vida del Derecho la posibilidad de que unos y otros formulen interpretaciones contradictorias.

No es lo mismo, sin embargo, que las divergencias interpretativas afecten a una ley ordinaria o a un estatuto de autonomía. Este último es también una norma de normas, en cuanto que habilita poderes normativos derivados y sirve de parámetro para enjuiciar la validez de sus decisiones. La falta de claridad sobre el contenido normativo de un estatuto o la significación de los conceptos utilizados por el mismo repercute, en cascada, sobre todo el ordenamiento secundario que aquél encabeza como norma institucional básica. Si, además, lo que queda afectado es la determinación de las competencias normativas autonómicas, el problema puede alcanzar niveles de mucha gravedad. Pongo un solo ejemplo (el único con que contamos hasta la fecha), pero significativo: todas las leyes dictadas por la Generalitat después de aprobado el Estatut de 2006 y antes de la STS 31/2010 están aplicándose sin modificación alguna a pesar de que las consideraciones interpretativas de dicha sentencia les afectan.

A la postre, la deferencia del Tribunal Constitucional con el Estatuto repercute en su propia eficacia y en la claridad de su contenido normativo, de modo que resulta criticable que, en relación con los estatutos se utilice masivamente la técnica de la interpretación conforme, como ha hecho la STS 31/2010.

## V

Retomo, en fin, para concluir, la reflexión sobre el ocaso del dogma de la Constitución inacabada para hacer un escueto apunte de futuro.

La peripecia del Estatuto catalán de 2006 y la STC 31/2010 enseñan que la Constitución no puede ser innovada a través de los Estatutos de autonomía. Las normas constitucionales aplicables a la organización territorial del Estado, interpretadas largamente por el Tribunal Constitucional, tienen una densidad

muy consistente y no pueden ser removidas mediante normas estatutarias para incrementar las atribuciones de una Comunidad Autónoma o cambiar sus relaciones con los poderes del Estado. Los primeros Estatutos de autonomía y la jurisprudencia que los ha interpretado desarrollaron la Constitución y fijaron los parámetros jurídicos dentro de los cuales deben desenvolverse las Comunidades Autónomas. Hay poco más que añadir y, si algo, no hay mucho que pueda aportarse por la vía de las reformas estatutarias.

Un cambio de modelo, o una alteración sustancial de la situación establecida, requeriría una reforma constitucional. Es ésta, a mi entender, la más aconsejable de las opciones que pueden elegirse. No es posible pensar que después de más de treinta años de vigencia no se hayan evidenciado bastantes defectos en la Constitución de 1978 que merezcan ser removidos. Tanto para reajustar la posición del poder central del Estado y asegurar la efectiva realización de las políticas que le corresponden, como para articular mejor la posición y atribuciones de las Comunidades Autónomas. En nuestro país no suele ser costumbre reformar las Constituciones, sino cambiarlas. Históricamente no hemos sido nunca partidarios del poder de reforma constitucional, sino del poder constituyente. Pero ya es hora de que también en esto cambiemos.

La práctica está demostrando que los principales responsables políticos españoles tienen, en este arranque de siglo, enormes dificultades para acometer consensuadamente una reforma constitucional que lleve a resultados razonables. La que se haga debería ir precedida de estudios meticulosos porque cambiar en cualquier sentido la situación actualmente consolidada plantea dificultades jurídicas enormes que bien pueden intuirse y que no desarrollaré en esta ocasión. Pero acometer la reforma con meditación y seriedad parece imprescindible para evitar también que la Constitución empiece a ser cambiada de hecho, mediante la acción subrepticia y desconsiderada de todos o algunos de los legisladores ordinarios, ninguneando su valor y dictando disposiciones que no la tengan en cuenta.

Mientras esto ocurre, queda mucho margen, dentro del marco de la presente Constitución, para renovar las bases y muchos de los principios que han inspirado nuestra cultura jurídico-constitucional en los últimos treinta años. Tenemos muchos dogmas establecidos y consolidados respecto de cómo debe legislarse, cuáles son las técnicas de articulación interordinamental e internormativa, el régimen de las relaciones intergubernamentales, las fórmulas de control, etcétera, cuya innovación puede hacerse sin necesidad de que medien reformas constitucionales de ninguna clase. Esta materia, en un período como el actual tan trascendente para mantener el equilibrio de la Constitución más consensuada de nuestra historia, reclama que se prescinda, también de forma definitiva, de

toda improvisación. Por una vez, debería estudiarse en profundidad qué es lo que ocurre en nuestro sistema de autonomías territoriales, sus problemas reales, y las soluciones que deben acometerse, sin dejarse llevar por la comodidad de aprobar precipitadamente normas nuevas basándose exclusivamente en la primitiva creencia de que la voz del legislador tiene un poder taumatúrgico y ante ella no resiste mal alguno.

#### NOTA BIBLIOGRÁFICA

Comenté la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto valenciano en un artículo publicado en el diario *El Mundo* el 16 de enero de 2008, bajo el título «La senda constitucional hacia la Edad Media», refiriéndome, como hago ahora, a los problemas de inseguridad en la identificación del Derecho vigente y la aplicación del mismo que suscitan las sentencias constitucionales de carácter interpretativo. Los comentarios que ya he publicado sobre la STC 31/2010 son un serial con el título «La verdad sobre el caso Estatut» (I, II y III), que se publicó en el diario *El Imparcial* los días 29 de junio y 6 y 13 de julio de 2010. Más tarde, el artículo «Dentro de los términos de la presente Constitución», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 15, octubre de 2010. Las alusiones a otras doctrinas y modelos comparados, así como a la propia historia de nuestro sistema autonómico, pueden encontrarse ampliadas en las siguientes obras mías: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., 2.ª ed., Madrid, Iustel, 2007; la monografía *El problema de la vertebración del Estado en España*, Madrid, Iustel, 2006, y en diferentes lugares de los volúmenes I (3.ª ed., Madrid, 2011); II (Madrid, 2006), y III (Madrid, 2009) de mi *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. De los comentarios que están publicando diferentes autores sobre la STC 31/2010, destaco los que publicaron en el núm. 15 de *El Cronista*, monográfico sobre el Tribunal Constitucional y el Estatut, J. DE ESTEBAN, J. TORNOS MAS, M. CARRILLO, G. FERNÁNDEZ FARRERES, J. GARCÍA ROCA, F. BALAGUER CALLEJÓN, T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, A. GARCÍA-MONCÓ, E. ALBERTÍ, M. REBOLLO PUIG, con el autor de esta nota. La referencia a la opinión de E. ALBERTÍ que reproduzco es la que se recoge en su artículo en el monográfico indicado. Otros análisis madrugadores, publicados a poco de conocerse la Sentencia, son los de F. DE CARRERAS, «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña? El Estado de las autonomías tras la sentencia del TC» en *Claves de Razón Práctica*, núm. 206, Madrid, octubre de 2010; T. DE LA QUADRA-SALCEDO, «Paisaje después de la batalla. La sentencia del TC sobre el Estatuto de Cataluña», en

*Claves de Razón Práctica*, núm. 206, Madrid, octubre de 2010. También J. FERRET, «Una visión global de la Sentencia»; C. VIVER, «Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto», y M. BARCELÓ, «Breus consideracions sobre la STC 31/2010», todos ellos en el número especial de la *Revista Catalana de Dret Public*, 2010. Los artículos periodísticos son incontables, pero señalaré por todos dos publicados por profesores catalanes con versiones marcadamente contrapuestas: F. DE CARRERAS, «Viaje a ninguna parte», en *La Vanguardia* de 15 de julio de 2010, y C. VIVER PI-SUNYER, «Efectos jurídicos de la Sentencia del Estatuto», en *El País* de 20 de julio de 2010.