

## **El Tribunal constitucional y la autonomía de Cataluña: crónica de un disparate\***

*di Javier Pérez Royo – Profesor emérito de Derecho constitucional, Universidad de Sevilla*

\*\*\*

**Qualche considerazione sull'attualità della questione catalana** di Gennaro Ferraiuolo – *Professore associato di Diritto costituzionale, Università Federico II di Napoli*

Lo scritto di Javier Pérez Royo che proponiamo ai lettori della rivista costituisce il testo della conferenza magistrale *La quiebra de la Constitución territorial*, tenuta il 2 febbraio 2017 nell'ambito del *XIII Congreso iberoamericano de Derecho constitucional*. Il paper di cui l'Autore, con estrema disponibilità, ci concede la pubblicazione presenta un titolo diverso da quello della relazione, ma mantiene al suo interno un termine forte: alla *quiebra* (la *rottura*, ma anche il *fallimento*) si sovrappone il *disparate* (*folia, sproposito, assurdità*). Già queste formule manifestano la carica problematica delle questioni al centro del lavoro, direttamente connesse agli sviluppi delle rivendicazioni indipendentiste (o, forse meglio, *sovraniste*) della Catalogna, che proprio in queste settimane vivono passaggi delicati e ricchi di incognite.

L'approccio di Pérez Royo risulta tra i più interessanti nel panorama dottrinario, per diverse ragioni. L'Autore, in primo luogo, accetta di scendere sul terreno dell'analisi costituzionalistica rispetto a un tema spesso relegato fuori della dimensione giuridica<sup>1</sup>, offrendo coordinate utili a decifrare i processi politico-costituzionali, a districarsi nel complesso gioco di azioni e reazioni degli attori in conflitto senza cadere in fuorvianti semplificazioni. Un singolo passaggio o atto dell'odierno scontro territoriale può apparire, di per sé, (manifestamente) abnorme o (scontatamente) banale; con la parte che detiene le leve ultime del potere – il nazionalismo dominante – che risulterà sempre portatrice della ragione. Il sistema, in questa visione, si mostrerà sempre efficiente, nonostante palesi inefficienze: non vi sarà spazio, dunque, per prospettare *quiebras* e *disparates*. «No hay nada que

---

\* Testo della relazione presentata al “XIII Congreso iberoamericano de derecho constitucional. Trayectoria y porvenir del constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a la Constitución de Querétaro en su centenario”, Ciudad de México, 1-3 febbraio 2017. Il lavoro del professor Javier Pérez Royo è preceduto da un breve articolo di commento di Gennaro Ferraiuolo, richiesto dai Direttori scientifici dell'Osservatorio AIC.

<sup>1</sup> In Italia, v. ad esempio la posizione di Augusto Barbera espressa in A. BARBERA – G. MIGLIO, *Federalismo e secessione. Un dialogo*, Milano, 1997 (edizione citata Milano 2008), 153-155.

discutir, porque todo está resuelto en la Constitución»<sup>2</sup>: in questo modo Pérez Royo ha sintetizzato, criticamente, la posizione del Governo spagnolo in merito alla questione catalana, posizione che può fare aggio su numerose ricostruzioni costituzionalistiche<sup>3</sup>.

Per mutare prospettiva occorre calare le vicende del presente, e le loro singole manifestazioni, in una visione di più lungo periodo, nel processo storico-politico in cui un patto costituzionale affonda le radici e rispetto al quale se ne misura la tenuta: mantenendo come punto fermo «l'interesse reale e profondo della comunità politica che intende [...] *ordinare*» e la cui affermazione gli permette di andare oltre l'*effimero* e «aspirare alla stabilità»<sup>4</sup>. Occorre, in altri termini, accettare di ridurre (quantomeno nell'analisi di determinate vicende) la distanza – o l'incomunicabilità – tra politica e diritto: «la Constitución es norma jurídica, pero es también pacto político. Es el punto de intersección entre la política y el derecho y ambos, política y derecho, tienen que ser tomados en consideración ante un problema de naturaleza constitucional»<sup>5</sup>.

Sono queste le coordinate metodologiche entro cui si muove lo scritto di Pérez Royo e, potrebbe ritenersi, la sua intera opera. Un'opera di studioso ma anche di divulgatore delle dinamiche costituzionali dell'ordinamento spagnolo. Mettendo in ordine i suoi numerosi interventi sulla stampa si ottiene una illuminante ricostruzione del tema catalano, sospesa tra racconto, spiegazione e predizione: gli scenari che si delineano oggi sono in larga parte lucidamente prefigurati in quei testi. E così, rispetto alla decisione del *Tribunal constitucional* (TC) su cui lo scritto che pubblichiamo è incentrato (la n. 31 del 2010), si segnalava da subito il problema *costituente* generato da una sentenza relativa a uno Statuto che «llevaba cuatro años en vigor sin que se haya producido en ese tiempo una perturbación perceptible en la estructura del Estado»<sup>6</sup>. Una decisione che rappresenta un passaggio chiave per l'ordinamento spagnolo, in cui si intrecciano, in maniera indistricabile, la questione catalana, quella – più generale – del modello autonomistico, il tema della (de)legittimazione nel sistema del Giudice delle leggi, quello della incapacità dell'ordinamento di rigenerarsi attraverso i percorsi di revisione predisposti dalla Costituzione del 1978.

Si spiegano così i numerosi commenti alla sentenza<sup>7</sup> (su cui si è soffermata anche la dottrina italiana)<sup>8</sup> e i severi giudizi in molti casi espressi, sia rispetto al tormentato percorso che ha portato alla

<sup>2</sup> J. PÉREZ ROYO, *El tiempo se agota*, *El País*, 13 dicembre 2013.

<sup>3</sup> Per una interessante ricostruzione dell'approccio al tema catalano che ispira gli interventi di autorevoli giuristi nella stampa quotidiana cfr. J. CAGIAO Y CONDE, *¿Es posible un referéndum de independencia en el actual ordenamiento jurídico español? El derecho explicado en la prensa*, in J. Cagliao y Conde – G. Ferraiuolo (a cura di), *El encaje constitucional del derecho a decidir. Un enfoque polémico*, Madrid, 2016, 142 ss.

<sup>4</sup> Si riprende il pensiero di M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2006, 1656.

<sup>5</sup> J. PÉREZ ROYO, *El tiempo se agota*, cit.

<sup>6</sup> J. PÉREZ ROYO, *Problema constituyente*, *El País*, 2 luglio 2010.

<sup>7</sup> In questa sede, ci si limita a richiamare, senza pretesa di esaustività, i due numeri della *Revista catalana de dret públic* dedicati alla sentenza: il n. 43 del 2011 (*Justícia constitucional i estats compostos: reflexions a partir de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*) e il numero speciale del 2010 (*Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006*); nonché AA. VV., *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, Madrid, 2011.

sua adozione<sup>9</sup>, sia in rapporto ai contenuti della pronuncia. Si è parlato di «argumentaciones verdaderamente sorprendentes, circunloquios, paráfrasis, anáforas y paradojas»<sup>10</sup>; di «desaparición del juicio de conocimiento y su sustitución por el juicio proveniente de la decisión política»<sup>11</sup>; si percepiva chiaramente la ferita che la decisione infliggeva alla legittimazione del TC, «pieza clave del sistema que no puede funcionar correctamente si el máximo intérprete de la norma suprema carece de credibilidad» (credibilità relazionata, in primo luogo, ad un rigore argomentativo che manca del tutto nella «pequeña y triste historia» della pronuncia)<sup>12</sup>.

Crisi catalana e crisi di legittimazione del giudice costituzionale<sup>13</sup> trovano dunque il medesimo punto di inflessione: «il garante della Costituzione deve essere in grado di rappresentare in modo efficace la composizione asimmetrica della realtà territoriale cui fa riferimento la propria giurisdizione. [...] la chiusura centralista [...] sbocca in un vicolo cieco. Il conflitto istituzionale è destinato a rimanere irrisolto, e l'unità si rivela formula perdente»; «in assenza di un potere in grado di far rispettare le regole, è lecito attendersi la prepotenza della maggioranza e la tendenza delle minoranze a rompere il patto di convivenza»<sup>14</sup>. La vicenda statutaria, che poteva costituire «un nuovo patto politico con la Spagna democratica»<sup>15</sup>, si trasforma in un fattore di radicalizzazione del conflitto territoriale.

Il pensiero di Pérez Royo si iscrive in questa linea: la decisione rappresenta per lo studioso un vero e proprio *golpe de Estado*<sup>16</sup>, una «ruptura del pacto constituyente en un componente esencial

<sup>8</sup> A. GREPPI, *Retoriche dell'unità. "Nazione" e "nazionalità" nella Sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo sullo Statuto della Catalogna*, in E. Vitale (a cura di), *Quale federalismo?*, Torino, 2011, 143 ss.; F. BIAGI, *Estatut de Catalunya e la crisi di legittimazione del Tribunal constitucional*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2011, 63 ss.

<sup>9</sup> Un percorso durato circa quattro anni, in cui si succedono proroghe di magistrati, ricusazioni di giudici con dubbio fondamento, un collegio profondamente diviso che si pronuncia peraltro su un testo già approvato, per via referendaria, dai cittadini catalani: sulla vicenda cfr. E. AJA FERNÁNDEZ, *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid, 2014, 89 ss.

<sup>10</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Cataluña y las demás Españas*, Barcelona, 2014, 144.

<sup>11</sup> M.A. APARICIO PÉREZ, *Alguna consideració sobre la sentència 31/2010 i el rol atribuït al Tribunal constitucional*, in *Revista catalana de dret públic. Especial*, cit., 27.

<sup>12</sup> X. ARBÓS MARÍN, *Una visió general*, in *Revista catalana de dret públic. Especial*, cit., 30.

<sup>13</sup> I giudizi critici, su un piano generale, rispetto al modo in cui il TC ha assolto, quantomeno a partire da una certa fase, il suo ruolo sono tutt'altro che infrequenti nella dottrina spagnola: si veda, ad esempio, E. AJA – J. GARCÍA ROCA – J.A. MONTILLA, *Valoración general del Estado autonómico en 2015*, in AA. VV., *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Barcelona, 2016, 3 della versione on-line consultabile al link [http://www.idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2015/v\\_general2015.pdf](http://www.idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2015/v_general2015.pdf); L. BLANCO VALDÉS, *A proposito della "illegalizzazione" di Batasuna*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2002, 762-763; F. RUBIO LLORENTE, *Defectos de forma*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 100, 2014, 147-148; ritiene che il prestigio del *Tribunal constitucional* «salió dañado tras el control del Estatuto de Cataluña», J. GARCÍA ROCA, *Desafío secesionista y justicia constitucional*, *El País*, 23 settembre 2015.

<sup>14</sup> A. GREPPI, *Retoriche*, cit., 162-163.

<sup>15</sup> M. CARRILLO, *Intervento*, in L. Cappuccio – G. Ferraiuolo (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2014, 76; più ampiamente ID., *Después de la sentencia, un Estatuto desactivado*, in *El cronista del Estado social y democrático de derecho*, n. 15, 2010, 26 ss.; più di recente ID., *La sinistra catalana di fronte al nazionalismo*, in J. SOLÉ TURA, *Nazionalità e nazionalismo in Spagna. Autonomie, federalismo e autodeterminazione*, Napoli, 2016, XLI.

<sup>16</sup> Cfr. J. PÉREZ ROYO, *¿Hasta cuándo?*, *El País*, 3 ottobre 2014; più di recente ID., *¿Por qué golpe de Estado?*, *ctxt.es*, n. 88, 26 ottobre 2016 [<http://ctxt.es/es/20161026/Firmas/9203/javier-perez-royo-golpe-de-estado-cataluna-estatut-constitucion.htm>].

del mismo: el de la renovación de la unidad de España mediante el ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran»<sup>17</sup>. L'originale ricostruzione della posizione dello Statuto di autonomia nel sistema delle fonti e del relativo regime dei controlli (riproposta nel testo che segue) è tutta protesa a garantire il delicato e vitale equilibrio della dialettica tra nazionalismi racchiuso nelle scelte (e nelle *non scelte*) del Costituente.

L'impatto di quella sentenza non può pertanto non condizionare l'analisi di quanto accaduto nei rapporti tra Spagna e Catalogna dal 2010 ad oggi. Così Pérez Royo, se da una parte legge nella prospettiva indipendentista – come in più occasioni ribadito – un *espejismo* (un *miraggio*)<sup>18</sup>, dall'altra non si esime dal condannare l'inerzia pressoché totale delle istituzioni centrali nell'attivare percorsi idonei a ricomporre la frattura determinatasi, sino al punto di considerare che «la no negociación con el Gobierno y el Parlamento de la Generalitat en torno a la celebración de un referéndum no es una opción para quienes pretendan mantener la unidad política del Estado»<sup>19</sup>.

È proprio l'immobilismo delle istituzioni centrali, diffusamente rilevato da molti osservatori<sup>20</sup>, a rendere lo scenario referendario, in principio non desiderabile, una soluzione che appare oggi difficilmente evitabile<sup>21</sup>. Uno scenario cui Pérez Royo guarda, al contempo, con diffidenza e realismo, avendo ben presente che una soddisfacente risposta alla questione catalana dovrebbe muoversi su ben altri piani. Come emerge bene in un recente volume dello studioso, il tema catalano può essere infatti riguardato come un frammento di problematiche più ampie, che attengono a una Costituzio-

<sup>17</sup> J. PÉREZ ROYO, *La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un Estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del Estado autonómico*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 43, 2011, 142-143.

<sup>18</sup> Così anche nel lavoro in questa sede pubblicato, nel paragrafo conclusivo.

<sup>19</sup> J. PÉREZ ROYO, *Referéndum permanente*, *El País*, 13 luglio 2013.

<sup>20</sup> Cfr. J. CAGIAO Y CONDE – V. MARTIN, *Introducción*, in J. Cagliao y Conde – V. Martin (a cura di), *Federalismo, autonomía y secesión en el debate territorial español. El caso catalán*, Paris, 2015, 13; X. ARBÓS MARÍN, *Intervento*, in L. Cappuccio – G. Ferraiuolo (a cura di), *Il futuro*, cit., 66; E. JULIANA, *Pierde el inmovilismo*, *La Vanguardia*, 28 settembre 2015; J. RAMONEDA, *La negació de la realitat*, *Ara.cat*, 28 settembre 2015. Di recente, è stato autorevolmente sostenuto che «un argumento contundente a favor del derecho de Cataluña a la secesión no consensuada puede alegarse sobre la base de que España no ha demostrado buena fe a la hora de responder a las demandas de mayor autonomía intraestatal [...]. En el caso de Cataluña un compromiso adecuado con la democracia y con el imperio de la ley conllevaría la disposición a renegociar la autonomía. [...] Si España no está dispuesta a comprometerse realmente con una renegociación de las competencias de autogobierno de Cataluña dentro del seno del Estado, ello incrementará los argumentos a favor de un derecho a la secesión no consensuada»: così A. BUCHANAN, *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*, Barcelona, 2013, 19-21 (si tratta della introduzione dell'Autore alla edizione spagnola della sua nota opera del 1991); nello stesso senso v. già M. SEYMOUR, *Els pobles i el dret a l'autodeterminació*, in A.G. Gagnon – F. Requejo (a cura di), *Nacions a la recerca de reconeixement: Catalunya i el Quebec davant el seu futur*, Barcelona, 2010, 62 ss.

<sup>21</sup> «El referéndum es una mala solución para este tipo de problemas. Por eso, hay que hacer las cosas de manera que no se tenga que acudir al referéndum. Lo malo es cuando se llega a una situación como la que se ha llegado en Catalunya, en la que el referéndum es ya inevitable»: così Javier Pérez Royo nell'intervista rilasciata a *Elnacional.cat*, 26 febbraio 2017 [[http://www.elnacional.cat/es/politica/javier-perez-royo-referendum-catalunya-inevitable\\_139839\\_102.html](http://www.elnacional.cat/es/politica/javier-perez-royo-referendum-catalunya-inevitable_139839_102.html)].

ne, quella del 1978, «costitutivamente deficitaria desde una perspectiva democrática»<sup>22</sup>: le sue previsioni rendono di fatto intangibili alcuni elementi chiave del sistema, nonostante sia manifesta l'urgenza di un loro profondo ripensamento; è la strutturale – in quanto strategicamente precostituita – «minoría de bloque de la reforma constitucional» a rappresentare la «mayor amenaza que pesa sobre la Constitución»<sup>23</sup>, impendendone una «renovación de la legitimidad democrática»<sup>24</sup>.

Dal punto di vista territoriale, il modello accolto nella Carta del 1978 impernia l'impianto rappresentativo, in entrambe i rami parlamentari, sulla provincia<sup>25</sup> e non sulle Comunità autonome: ridotte ad una *appendice* delle prime, la loro «proyección constitucional [...] es prácticamente inexistente»<sup>26</sup>; ne deriva un assetto non solo lontano dalla logica federale ma «expresamente antifederal»<sup>27</sup>. Nonostante la inadeguatezza a sostenere la complessità nazionale del sistema, tale assetto presenta – come mostra l'esperienza – margini concreti di riformabilità assai ridotti, impedendo di fornire risposte che prevengano o riassorbano le tendenze disgregatrici. La via di uscita a questa situazione di stallo è, per l'Autore, quella di consentire alla società spagnola «de dar respuesta de manera expresa y en sede constituyente al problema de su “diversidad territorial”». Eso es algo que nunca se ha hecho»<sup>28</sup>, a causa dei condizionamenti cui è stato sottoposto, nella fase della transizione, il libero dispiegarsi del processo democratico<sup>29</sup>. Una proposta, dunque, per ricomporre il sistema in unità: non brandendo quest'ultima, staticamente, come limite negativo invalicabile ma ricercando nuove formule di integrazione confacenti ad un ordinamento nazionalmente complesso.

Si profila così, come si anticipava, un ulteriore profilo di criticità della sentenza 31/2010. Lo statuto catalano del 2006 rappresentava, di fronte alle eccessive tortuosità della via della revisione, il

<sup>22</sup> J. PÉREZ ROYO, *La reforma constitucional inviable*, Madrid, 2015, 125. Siffatte valutazioni hanno di mira, principalmente, le regole costituzionali sulla composizione delle *Cortes* (artt. 68-69 Cost. spagnola) e le connesse formule elettorali, significativamente condizionate (e irrigidite) dalle prime.

<sup>23</sup> *Ivi*, 29.

<sup>24</sup> *Ivi*, 45.

<sup>25</sup> La provincia è la «única de las tres “entidades territoriales” carente de legitimación democrática directa»; «residuo administrativo de la monarquía española que tuvo relevancia política en la arquitectura de dicha monarquía, precisamente porque no era un forma política democrática»; «instrumento [...] para “encuadrar” la población desde arriba y no para que esta pudiera expresarse libremente desde abajo»; questa provincia, in virtù di una vera e propria *aberración constitucional*, diviene la *pedra angular* del sistema rappresentativo della Costituzione del 1978 (J. PÉREZ ROYO, *La reforma*, cit., 124-126).

<sup>26</sup> *Ivi*, 126-127.

<sup>27</sup> *Ivi*, 130. Ciò consente di risolvere quello che, ragionando diversamente, apparirebbe un vero e proprio rompicapo: si assiste infatti, di frequente, alla qualificazione del sistema spagnolo come federale (in alcuni casi, si ricorre alla formula attenuata del *cuasi-federalismo*), ma sempre il federalismo è poi prospettato come risposta, da introdurre in via di riforma, alle tensioni nazionalistiche in atto; sul punto cfr. J. CAGIAO Y CONDE, *El federalismo ante la consulta catalana. Una lectura federal del derecho a decidir*, in J. Cagliao y Conde – V. Martín (a cura di), *Federalismo*, cit., 82 ss.

<sup>28</sup> J. PÉREZ ROYO, *La reforma*, cit., 139.

<sup>29</sup> Cfr. *ivi*, 108-109: «materialmente, fue más constituyente el debate que hubo en las Cortes de Franco a partir de la Ley para la Reforma Política, que el que habría en las Cortes Constituyentes a partir del Anteproyecto de Constitución elaborado por la ponencia elegida en el seno de la Comisión Constitucional [...]. Las Cortes constitucionales se limitaron a hacer suyas las Cortes generales definidas en su composición y sistema electoral por unas Cortes antidemocráticas y anticonstitucionales. En ese disparate descansó la construcción del edificio constitucional de la democracia española».

tentativo di dilatare al massimo gli spazi interpretativi insiti nel sistema vigente e rinnovare un modello autonomistico divenuto asfittico per la nazionalità catalana<sup>30</sup>. Il carattere di *asignatura pendiente* della revisione<sup>31</sup> avrebbe forse dovuto portare a prediligere letture del testo costituzionale flessibili e aperte al dialogo con il legislatore<sup>32</sup> (nel caso che interessa il legislatore statutario, che si esprime attraverso un procedimento di particolare complessità: deliberazione del Parlamento autonomico, deliberazione delle *Cortes generales*, intervento dei cittadini della Comunità autonoma attraverso il referendum). Il TC non opta per un profilo basso, teso ad assecondare la travagliata dinamica politica che aveva portato alla definitiva approvazione dello Statuto, ma interviene in profondità sul testo, ricorrendo peraltro a tecniche interpretative che massimamente ne esaltano le virtù creative e lo contrappongono, frontalmente, al decisore politico<sup>33</sup>. La pronuncia si traduce così in una pretesa di sciogliere il delicato compromesso dilatorio racchiuso nell'art. 2 della Costituzione spagnola, che tiene insieme garanzia dell'unità dell'ordinamento e riconoscimento delle diverse nazionalità che lo compongono: dimenticare la carica problematica di quella formula e imporne una lettura determinata conduce ad una «confusione irrimediabile»<sup>34</sup>, a «interpretazioni unilaterali della costituzione, insidiose per l'identità delle forze in campo o di qualcuna di esse»<sup>35</sup>; e sono proprio le *negazioni di identità* a spingere spesso le nazioni minoritarie a perseguire progetti secessionisti<sup>36</sup>.

\*\*\*

ABSTRACT: The article points out how the decision n. 31/2010 of the Spanish Constitutional Court (TC) have broken the constituent democratic pact on which the 1978 Constitution was based, in the part that defines the territorial structure of the Spanish State. The TC's decision, when referring to the Statute of Autonomy of Catalonia, ignores its peculiar political value, based on a triple manifestation of democratic legitimacy (two representative, one direct). The TC acts instead as if the Statute of Autonomy (Art. 151 of the Spanish Constitution) were a simple “organic law”, without considering the peculiarities that, in the constituent decision, surround that act. The current strengthening of the Catalan nationalist matter can therefore be read as a direct consequence of the decision and the failure of the integration formula of Catalonia within the Spanish State.

<sup>30</sup> Cfr. A. BOIX PALOP, *La rigidez del marco constitucional español respecto al reparto territorial del poder y el proceso catalán de “desconexión”*, in J. Cagiao y Conde – G. Ferraiuolo (a cura di), *El encaje*, cit., 35 ss.

<sup>31</sup> J. PÉREZ ROYO, *La reforma*, cit., 28 ss.

<sup>32</sup> Sul punto cfr. V. FERRERES COMELLA, *El Tribunal Constitucional ante la objeción democrática: tres problemas*, in *Jurisdicción constitucional y democracia: Actas de las XVI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, 2011, 21 ss.

<sup>33</sup> Il TC, anziché accettare la condizione di potere costituito sottoposto ai limiti che definiscono lo spazio della sua giurisdizione, si autoproclama, nella sentenza 31/2010, «poder constituyente prorrogado o sobrevenido» (FJ 57). Sul punto cfr., criticamente, P. REQUEJO RODRÍGUEZ, *La posición del Tribunal constitucional español tras su sentencia 31/2010*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 43, 2011, 319 ss.; V. FERRERES COMELLA, *El Tribunal*, cit., 26-27.

<sup>34</sup> C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, trad. italiana *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, 55.

<sup>35</sup> G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 120.

<sup>36</sup> Cfr. A.G. GAGNON, *L'Âge des incertitudes: essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*, Université Laval, 2011, trad. italiana *L'età delle incertezze. Saggio sul federalismo e la diversità nazionale*, Padova, 2013, 5.

SOMMARIO: 1. Introducción. – 2. La constitucionalización de la estructura del Estado en el anteproyecto de Constitución. – 3. La desconstitucionalización parcial de la estructura del Estado a lo largo del iter constituyente. – 4. Naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía del artículo 151 CE. – 5. La incorporación del Tribunal constitucional al control de constitucionalidad de los estatutos del artículo 151 CE en la LOTC: la equiparación de los estatutos de autonomía y las leyes orgánicas. – 6. Inescindibilidad de la negociación política y de la ratificación en referéndum del contenido normativo del estatuto de autonomía. – 7. La aprobación de la reforma del Estatuto de autonomía para Cataluña en el *Parlament* y el control de constitucionalidad de las Cortes generales. – 8. La STC 31/2010. La quiebra de la Constitución territorial.

### **1. Introducción.**

Sobre qué decidió o qué no decidió el constituyente de 1978 acerca de la estructura del Estado se ha venido debatiendo desde que se tuvo conocimiento del primer Anteproyecto de Constitución, el Anteproyecto elaborado por la Ponencia del Congreso de los Diputados encargada de su redacción, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes (BOC) el 5 de enero de 1978. Desde entonces hasta hoy no se ha dejado de discutir acerca de lo que el constituyente dejó decidido o de lo que dejó sin decidir y, como consecuencia de ello, de las posibilidades y límites que para la descentralización política del Estado ofrece el texto constitucional.

A pesar del tiempo transcurrido, a esta discusión no parece que pueda ponerse fin todavía mediante un acuerdo susceptible de ser aceptado de manera, si no unánime, sí muy ampliamente mayoritario en todas las “nacionalidades y regiones” que integran España. Cuando no se dispone de una decisión política constitucionalmente conformadora de la estructura del Estado alcanzada en sede constituyente de manera inequívoca, la discusión posterior sigue teniendo un tinte constituyente o cuasi-constituyente, es decir, es una discusión política que carece del punto de seguridad que proporciona el Derecho. Y es, por tanto, una discusión permanentemente abierta. Permanentemente abierta no solo como discusión académica, sino como discusión política con vocación de convertirse en norma jurídica, en este caso, en norma constitucional.

Quiere decirse, pues, que únicamente mediante una reforma de la Constitución podríamos llegar a tener un punto de referencia para un acuerdo acerca de la estructura del Estado susceptible de alcanzar aceptación general, porque hay cuestiones que únicamente mediante una decisión que sea al mismo tiempo material y formalmente constitucional pueden tener respuesta. La ambigüedad constitucional sobre el lugar que pueden o pueden no ocupar las partes en el todo, que es el problema central en la definición constitucional de todo Estado políticamente descentralizado, impide que en nuestro país se pueda cerrar la discusión sobre la estructura del Estado con un acuerdo susceptible de alcanzar aceptación general.

De esa ambigüedad no ha sido capaz de prescindir la sociedad española hasta la fecha. A lo largo de toda nuestra historia constitucional, en lo que a la estructura del Estado se refiere, hemos oscilado entre la negación constitucional pura y simple de cualquier tipo de descentralización

política del Estado (lo más frecuente) y la apertura de un proceso de descentralización política del mismo. Las constituciones que han definido el Estado como unitario y centralista han sido claras e inequívocas. Por el contrario, las constituciones que han posibilitado la apertura de un proceso de descentralización política han sido ambiguas y, por tanto, no concluyentes. Las primeras han configurado un sistema político oligárquico y fuertemente autoritario, con una tendencia cada vez mayor a desembocar en un Estado directamente dictatorial e incluso no constitucional. Las segundas son las únicas que han dado vida a un sistema político democrático.

En nuestra historia política y constitucional siempre ha habido, pues, una conexión entre democracia y descentralización política. En la agenda política y constitucional del Estado unitario nunca ha estado presente la democracia. Por el contrario, en la agenda política y constitucional de todas las experiencias democráticas de la sociedad española ha figurado siempre la descentralización política del Estado. Desde la experiencia proto-democrática que se abre con la Revolución de 1868, que no por casualidad desembocaría en la República Federal, hasta las dos experiencias democráticas del siglo XX, la de la Segunda República con la Constitución de 1931 y la que se expresa a través de la Constitución de 1978 vigente desde el 29 de diciembre de ese año.

Ahora bien, dicha conexión entre democracia y descentralización política ha sido siempre una conexión vacilante, constitucionalmente vacilante. El peso de la tradición unitaria y centralista ha sido siempre tan intenso, que el constituyente democrático no ha sido nunca capaz de coger el toro de la estructura del Estado por los cuernos y definir dicha estructura en el texto constitucional. Las constituciones democráticas españolas han sido, por decirlo con una terminología que ha hecho fortuna, una suerte de *hojas de ruta* para la descentralización política de un Estado unitario y centralista. La descentralización no ha sido para el constituyente democrático español el punto de partida que debe presidir la redacción de la Constitución, sino el punto de llegada que se debe alcanzar una vez que la Constitución entre en vigor. En ninguno de nuestros dos procesos constituyentes inequívocamente democráticos ha quedado definida en la Constitución la estructura del Estado políticamente descentralizado, sino que simplemente se ha posibilitado en ambos la definición de la misma en ese sentido, remitiéndose la concreción a normas cuasi-constitucionales, de naturaleza materialmente.

constitucional, como veremos más adelante, pero no constitucionales, como son los Estatutos de Autonomía. Dicho en pocas palabras: la Democracia española no ha hablado nunca el lenguaje constitucional para definir “su” Estado, que no podía ser más que un Estado políticamente descentralizado. La estructura políticamente descentralizada del Estado democrático español ha sido, pues, siempre el resultado de la tensión entre la tradición centralista fuertemente presente en nuestra vida política desde principio del siglo XIX, que no ha tenido problemas para expresarse tanto en términos constitucionales como anticonstitucionales, y la vocación descentralizadora de la sociedad española en sus momentos de protagonismo democrático, que sí ha tenido enormes problemas para expresarse en términos constitucionales.

Cuanto más intenso ha sido el protagonismo democrático de la sociedad española, mayor ha sido el impulso descentralizador y mayor, consiguientemente, el retroceso de la huella de la tradición centralista y autoritaria, aunque esta no desaparece nunca por completo. Esta es la razón por la que



hasta ahora no hemos conseguido que esa vocación descentralizadora de la estructura del Estado de la democracia española haya podido expresarse de manera genuina. Ni siquiera en la experiencia democrática iniciada tras la muerte del general Franco, que ha sido la experiencia más prolongadamente democrática de la que ha sido protagonista la sociedad española a lo largo de su historia.

No parecía que en la experiencia constituyente de 1978 iba a ser así. El punto de partida del que arrancó el constituyente de 1978 era distinto del punto de partida del constituyente de 1931. Es algo que no es que normalmente no se subraye, sino que se suele pasar completamente por alto, como si el contraste entre ambos no fuera un contraste digno siquiera de mención. En mi opinión, se trata, por el contrario, de un contraste en el que hay que detenerse, porque ayuda a entender adecuadamente el tipo de descentralización política que se acabó imponiendo con base en la Constitución de 1978.

El proceso constituyente de 1931 arrancó de una renuncia expresa por parte de la Comisión Jurídica Asesora que redactó el Anteproyecto de la Constitución a enfrentarse con la definición constitucional de la estructura del Estado. Así lo diría expresamente el Anteproyecto en las que fueron prácticamente sus primeras palabras: “Materia primera de nuestra preocupación fue la referente a la estructuración de España en régimen unitario o federal...No obstante la Comisión ha entendido preferible...no teorizar sobre tema tan grave, sino apoyarse en la innegable realidad de hoy y abrir camino a la posible realidad de mañana” (Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora, Madrid, julio 1931. Diego Sevilla Andrés, *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, Vol. II, p. 139. Madrid 1969). Dicho con otras palabras: Dar respuesta al problema que ya en ese momento planteaba Cataluña y a partir de ahí ver qué tipo de descentralización política se podía poner en marcha. Sin “teorizar”.

En 1978, el proceso constituyente, en lo referente a lo que se podría denominar “constitución territorial”, empezó de manera diferente. Empezó “teorizando”. La Ponencia del Congreso de los Diputados redactora del Anteproyecto de la Constitución de 1978, a diferencia de lo que hizo la Comisión Jurídica Asesora en 1931, propuso una estructura del Estado políticamente descentralizada en clave prácticamente federal como punto de partida para la discusión. El iter constituyente de 1978 no empezó, pues, con la *desconstitucionalización* de la estructura del Estado, sino que partió de una estructura del Estado constitucionalizada, que se va desconstitucionalizando a medida que avanza el proceso constituyente. El 5 de enero de 1978 es la fecha en que se materializó el mayor avance de un proyecto federal en la historia constitucional de España. (Haciendo abstracción, obviamente, de la Primera República). La desconstitucionalización de la estructura del Estado no está en el proceso constituyente de 1978 en el punto de partida, sino que fue el punto de llegada.

Resulta imprescindible, en mi opinión, detenerse en este tránsito de la constitucionalización a la desconstitucionalización de la estructura del Estado en el proceso constituyente de 1978, porque es casi la única evidencia empírica de que disponemos para determinar con precisión la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento previsto en el que acabó

siendo el artículo 151 de la Constitución.

La información de la que disponemos del iter constituyente en lo que a este punto se refiere tiene muchas lagunas, ya que casi no hubo debate parlamentario sobre este punto. La desconstitucionalización de la estructura del Estado avanza a lo largo de todo el proceso constituyente, pero las razones por lo que lo hace no aparecen en el debate. De la lectura de los votos particulares de los Grupos Parlamentarios y de las enmiendas individuales al Anteproyecto de 5 de enero de 1978 resulta inexplicable la redacción del 17 de abril. En ninguno de los votos particulares ni en ninguna de las enmiendas se propone una revisión en el sentido de la que se acabaría produciendo.

Sin embargo, a pesar de las lagunas, del conjunto del proceso y de las transformaciones que experimentó el anteproyecto de Constitución del 5 de enero de 1978 al texto definitivo que se sometió a referéndum el 6 de diciembre y fue publicado el 29 del mismo mes, sí se puede extraer información muy valiosa para la definición de la naturaleza de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE y de su lugar en nuestro ordenamiento constitucional. Y como consecuencia de ello, información también muy valiosa sobre una cuestión capital que está en el origen de la crisis de la “Constitución Territorial” de 1978 desde que el TC dictó la Sentencia 31/2010 sobre la reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña: quien tiene que ser el guardián de la constitucionalidad de tales Estatutos.

Pero no adelantemos conclusiones y vayamos por orden.

## ***2. La constitucionalización de la estructura del Estado en el anteproyecto de Constitución.***

La estructura del Estado que figuraba en el Anteproyecto de Constitución publicado el 5 de enero en el BOC puede ser sintetizada en los siguientes puntos.

1. La decisión política constitucionalmente conformadora de la estructura del Estado del artículo 2 estaba formulada en términos mucho más sencillos y diáfanos que la decisión que figuraría definitivamente en el texto de la Constitución. El artículo 2 del Anteproyecto se limitaba a establecer sin más el principio de unidad política del Estado y a reconocer el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran. Decía textualmente: “La Constitución se fundamenta en la unidad de España y la solidaridad entre sus pueblos y reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran”. Como puede verse, no hay ninguna de las reservas, de los temores se podría decir, que en el texto definitivo se expresarían, de manera implícita pero muy expresiva, sobre los posibles efectos disgregadores del ejercicio del derecho a la autonomía. <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub>

2. En la ubicación en el texto del Anteproyecto se separaba la autonomía de los municipios y provincias de la autonomía de las nacionalidades y regiones. La primera figuraba en el Título V, dedicado al Gobierno y a la Administración (art. 105), contemplándose, además, que a través de los Estatutos de Autonomía los Territorios Autónomos pudieran establecer en el momento de constituirse como tales circunscripciones distintas de la <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub> Provincia mediante la agrupación de municipios (art. 105.2). A la segunda se dedicaba en exclusiva el Título VIII.

3. 3. En este Título VIII el ejercicio del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones estaba regulado de manera bastante precisa, previéndose los siguientes momentos del ejercicio de tal derecho en condiciones de igualdad para todos los Territorios Autónomos:

A) La iniciativa del proceso autonómico (art. 129) se atribuía a las dos terceras partes de los municipios que representaran la mayoría absoluta de cada una de las provincias que quisieran constituirse en Territorio Autónomo. Era la única vía de acceso a la autonomía común para las nacionalidades y las regiones.

B) El proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía era el siguiente (art. 131): Una vez ejercida la iniciativa del proceso autonómico, el Gobierno convocaba a los Diputados y Senadores elegidos en las Provincias que quisieran constituirse en Territorios Autónomos, para que se constituyeran en Asamblea, a los solos efectos de elaborar el Proyecto de Estatuto mediante el acuerdo de la mayoría absoluta. Aprobado el Proyecto se remitiría a la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, la cual, en el plazo de dos meses, lo examinaría con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva. Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante sería sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias destinatarias del mismo. Si el texto fuera aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos, sería elevado a las Cortes Generales para su ratificación por éstas. De no alcanzarse el acuerdo entre la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea proponente, el texto sería tramitado como Proyecto de Ley por las Cortes Generales y sometido a continuación a referéndum del cuerpo electoral de las provincias afectadas.

C) El contenido obligatorio del Estatuto de Autonomía, definido como norma institucional básica de cada Territorio Autónomo, debería ser el siguiente: delimitación del territorio, regulación y denominación de las instituciones autónomas propias, competencias asumidas, procedimiento de reforma y organización institucional que estaría integrada por una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente (art. 132).

D) A la Asamblea, elegida por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, con arreglo a un sistema de representación proporcional correspondía la potestad normativa, la potestad presupuestaria y el control del Gobierno (art. 133).

E) Al Consejo de Gobierno, bajo la dirección de su Presidente, elegido por la Asamblea y responsable ante ella, corresponde la función ejecutiva, incluida la potestad reglamentaria (Arts. 134-136).

F) Para la delimitación de competencias entre el Estado y los Territorios Autónomos se seguía la técnica clásica de los Estados Federales de establecer una lista única en la que figuraban las competencias del Estado, pudiendo los Territorios Autónomos asumir las competencias sobre todas las materias no reservadas al Estado (arts. 137 y 138).

G) Se contemplaba un único sistema de financiación para todos los Territorios Autónomos sin especificidad foral alguna (arts. 145-149).

H) En la Disposición Transitoria Cuarta se preveía que el orden de tramitación de los distintos Estatutos de Autonomía sería el resultante de la fecha de su remisión a la Comisión Constitucional.

I) Por último, aunque no en último lugar y no en el Título VIII sino en el Título III, se diseñaba un Senado como Cámara de representación de los distintos Territorios Autónomos, siguiéndose para su composición y elección una de las técnicas propias de los Estados Federales, la elección de los Senadores por las Asambleas Legislativas de los Territorios Autónomos en número de diez por cada Territorio más uno por cada quinientos mil habitantes o fracción superior a doscientos cincuenta mil, con el límite de que ningún territorio podría tener el doble de senadores que otro (art. 60).

Como puede verse, el Anteproyecto de Constitución del 5 de enero de 1978 no era una simple “hoja de ruta” para transitar de un Estado unitario y centralista a otro políticamente descentralizado. El Anteproyecto definía con bastante precisión la estructura de un Estado políticamente descentralizado en su totalidad, ya que establecía en primer lugar de manera clara e inequívoca que las condiciones de ejercicio del derecho a la autonomía reconocido a las “nacionalidades y regiones” serían las mismas para todas. Y, en segundo lugar, las equiparaba a todas en cuanto unidades de descentralización política del Estado, en la medida en que todas participaban a través del mismo órgano constitucional, el Senado, en el proceso de formación de la voluntad del Estado.

Antes de poner fin a este apartado, creo que es oportuno subrayar algo sobre lo que volveré más adelante, pero que vale la pena que quede claro desde ya. Se trata de lo siguiente: de la coincidencia prácticamente total

entre el ejercicio del derecho a la autonomía regulado en el Anteproyecto de Constitución de 5 de enero de 1978 como única vía de acceso a la autonomía para todas las “nacionalidades y regiones” con la prevista en el definitivo artículo 151 CE. La vía del artículo 151 CE que, como vamos a ver a continuación, acabaría siendo la vía excepcional frente a la vía normal del artículo 143 CE, es la que está en el origen de la concepción del derecho a la autonomía del constituyente de 1978. Se podría decir que este derecho a la autonomía del Anteproyecto y del artículo 151 CE es el *núcleo esencial* del concepto de autonomía del constituyente de 1978, aquello de lo que en ningún caso se puede prescindir, si el concepto de autonomía tiene que ser *recognoscible* como elemento definidor de la descentralización política del Estado, por utilizar la terminología del Tribunal Constitucional en la identificación del núcleo esencial de los derechos fundamentales. El iter constituyente consistió en buena medida en la condensación de ese núcleo esencial mediante la reducción del alcance de dicha vía de acceso a la autonomía, que pasó de ser la norma a convertirse en la excepción.

Pero esto corresponde al siguiente apartado.

### ***3. La desconstitucionalización parcial de la estructura del Estado a lo largo del iter constituyente.***

Esta voluntad inequívoca de definición de la estructura del Estado será revisada, *pero revisada de manera parcial*, en todas las fases posteriores del iter constituyente, empezando por la reelaboración que del Anteproyecto inicial del 5 de enero hizo la propia Ponencia Constitucional a partir del análisis de los Votos Particulares de los Grupos Parlamentarios del Congreso de los

Diputados y de las enmiendas individualizadas de los Diputados. Dicha reelaboración se publicaría en el BOC el 17 de abril de 1978. Con base en esa reelaboración se haría el debate constituyente. Primero en la Comisión Constitucional y en el Pleno del Congreso de los Diputados. A continuación, en la Comisión de Constitución y en el Pleno del Senado. Sería necesaria a continuación la intervención de la Comisión Mixta Paritaria para dar forma definitiva al texto que se sometería a referéndum el 6 de diciembre de 1978.

En esa reelaboración del Anteproyecto inicial publicada el 17 de abril se produciría ya la que Pedro Cruz Villalón (“El jurista persa”) acabaría calificando casi inmediatamente después de la entrada en vigor de la Constitución de *desconstitucionalización de la estructura del Estado*, en la medida en que el constituyente abandonaría la perspectiva general, esto es, la de construir un marco de descentralización política para todo el Estado, común para todas las nacionalidades y regiones y empezaría a diferenciar entre unas y otras en lo que al ejercicio del derecho a la autonomía se refiere. El constituyente empezaba a sustituir una perspectiva general por otra particularizada, no respecto de la titularidad, pero sí respecto del ejercicio del derecho a la autonomía, perspectiva en la que profundizaría en las siguientes fases del iter constituyente sin volver a revisarla. La traslación del Título V al Título VIII del reconocimiento de la autonomía municipal y provincial junto a la de las nacionalidades y regiones. Las dos formas distintas de ejercicio de la iniciativa autonómica, las dos maneras diferentes de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía, la diferente arquitectura institucional y la diferenciada distribución de competencias entre el Estado y unas u otras Comunidades Autónomas en función de la vía de acceso a la autonomía que se hubiera seguido, aparecen ya en el Anteproyecto del 17 de abril de 1978 y ya no desaparecerán. También desaparecerá para siempre el Senado federal. En ese Anteproyecto todos estos cambios aparecen todavía de manera muy confusa, distribuyéndose la mayor parte de las decisiones en los artículos que integran el Título VIII y en una muy extensa Disposición Adicional nueva. Dicha confusión iría corrigiéndose progresivamente a lo largo del iter constituyente hasta llegar a la redacción definitiva. La confusión se corregiría algo, pero la ambigüedad no.

El constituyente de 1978 renunció, pues, a definir la estructura del Estado en su integridad. El Estado dejaba de estar territorializado por completo en unidades de descentralización política que ejercerían un derecho a la autonomía de la misma naturaleza, elaborarían y aprobarían por el mismo procedimiento su Estatuto de Autonomía, tendrían una misma arquitectura institucional, un mismo sistema de distribución de competencias, un mismo sistema de financiación y participarían en cuanto tales unidades de descentralización política a través del Senado en la formación de la voluntad del Estado. A partir del 17 de abril de 1978 el constituyente pasa a definir con precisión únicamente el ejercicio del derecho a la autonomía de determinados territorios, no identificados nominalmente, sino a través de la remisión a la experiencia autonómica de la Segunda República que figuraría en la Disposición Transitoria Segunda, y deja en una suerte de limbo constitucional a todos los demás.

Esta es la razón por la que he puesto en cursiva al empezar este apartado que la desconstitucionalización que se operó el 17 de abril de 1978 fue una desconstitucionalización parcial. El constituyente diferenció entre una primera vía de acceso a la autonomía, la del artículo

143 CE, la que podríamos denominar *la norma* y una segunda vía, la del artículo 151 CE, que se podría denominar la excepción. A continuación, definió constitucionalmente con precisión la segunda, pero no la primera. La desconstitucionalización de la estructura del Estado se produce porque el constituyente definió con precisión el contenido del derecho a la autonomía del artículo 151 CE, pero no el contenido del derecho a la autonomía del artículo 143 CE. La *excepción* está constitucionalizada. La que no está constitucionalizada es la *norma*.

Esta operación la hizo el constituyente manteniendo en términos prácticamente idénticos el contenido del derecho a la autonomía previsto en el Anteproyecto del 5 de enero de 1978 para las Comunidades que accedieran a la autonomía por la vía del artículo 151 CE y haciendo desaparecer dicho contenido para las Comunidades que accedieran a la Autonomía por la vía del artículo 143 CE. La constitucionalización de la estructura del Estado del Anteproyecto del 5 de enero se mantuvo parcialmente en el texto definitivo de la Constitución.

Así pues, una vez aprobada la Constitución, a través del juego conjunto de los artículos 151 y 152 más la Disposición Transitoria Segunda, los territorios que aprobaron en referéndum Estatutos de Autonomía durante la Segunda República tenían definido constitucionalmente el ejercicio de su derecho a la autonomía. Los demás territorios no tenían definido el suyo, aunque todos tenían la posibilidad de recorrer el camino previsto en el apartado primero del artículo 151 CE y acceder a la autonomía por esa vía, con lo cual también el ejercicio de su derecho estaría constitucionalmente definido. Esto último es lo que acabaría haciendo Andalucía, lo que obligaría a revisar el proceso de construcción del Estado Autonómico puesto en marcha inicialmente. Pero esta trayectoria andaluza no tiene por que entrar a formar parte del discurso que me propongo desarrollar en este trabajo.

En pocas palabras: el constituyente español que tuvo claro desde el primer momento qué entendía por derecho a la autonomía de las “nacionalidades y regiones”, mantuvo a lo largo de todo el iter constituyente dicha concepción del ejercicio del derecho a la autonomía para Cataluña, País Vasco y Galicia y se apartó de la misma para los demás territorios, aunque sin prohibir expresamente que se pudiera alcanzar dicho objetivo por cualquiera de ellos.

Esta decisión constituyente no está en la Constitución como una suerte de decisión transitoria para la inicial puesta en marcha del Estado de las Autonomías, que agotaría su eficacia en el momento en que se hubiera hecho uso de ella, sino que figura en la Constitución como una decisión que se mantiene operativa todavía hoy. Los artículos 143 y 151 CE no son artículos *históricos*, como a veces se dice. Son artículos que perviven en los procedimientos de reforma de los Estatutos de Autonomía, que son distintos, como no puede ser de otra manera, en las Comunidades del artículo 143 CE y en las Comunidades del artículo 151 CE. Lo son por mandato constitucional.

Es verdad que materialmente se produjo una notable equiparación en el ejercicio del derecho a la autonomía por todas las Comunidades Autónomas tras los Pactos Autonómicos de 1981 y, sobre todo, tras los Pactos de 1992, pero formalmente la separación entre las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE y las del 143 CE sigue operando en nuestro ordenamiento constitucional a través de los procedimientos de reforma estatutaria. Por eso el tránsito de la constitucionalización a la desconstitucionalización de la estructura del Estado que se produjo en el proceso constituyente sigue siendo una referencia relevante para interpretar el Estado de las Autonomías todavía hoy.

Tras el examen del proceso de desconstitucionalización parcial de la estructura del Estado, ha llegado el momento de ocuparse de lo que es la pretensión de este trabajo: analizar la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE y deducir de la misma la conclusión pertinente acerca del control de constitucionalidad de los mismos.

#### **4. Naturaleza jurídica de los estatutos de autonomía del artículo 151 CE.**

Como ha quedado dicho, en el artículo 151 CE está el núcleo esencial del concepto de autonomía del constituyente de 1978. El ejercicio del derecho a la autonomía regulado en dicho artículo es lo que hace que el derecho a la autonomía sea *recognoscible*. El ejercicio del derecho regulado en el artículo 143 CE carece de esa reconocibilidad. El derecho regulado en el artículo 151 CE encaja en lo que, en la tradición política y constitucional de la democracia, se caracteriza como un Estado políticamente descentralizado. El derecho regulado en el artículo 143 no exige este tipo de Estado, aunque puede acabar encontrando acomodo en el mismo.

El artículo 151 CE es, pues, el único artículo de la Constitución a través del cual se vehicula, de manera parcial pero inequívoca, la *decisión política constitucionalmente conformadora de la estructura del Estado* del artículo 2 CE.

Dicha decisión se expresa a través del establecimiento de *un principio*, el principio de unidad política del Estado y del reconocimiento de *un derecho*, el derecho a la autonomía de las “nacionalidades y regiones” que integran España.

Unidad y autonomía no tienen el mismo estatus en la Constitución española. La unidad es el principio político del Estado. La autonomía es el instrumento a través del cual dicho principio debe hacerse efectivo. La unidad es, por tanto, al mismo tiempo presupuesto y límite para el ejercicio del derecho a la autonomía. Únicamente debe ser admisible constitucionalmente el ejercicio del derecho a la autonomía que resulte compatible con el principio de unidad. El constituyente podría haberse limitado a establecer esta decisión política y haber confiado en que las “nacionalidades y regiones”, al hacer uso del derecho a la autonomía y constituirse en Comunidades Autónomas, respetarían el principio de unidad, es decir, podría no haber incorporado una garantía expresa en el propio texto constitucional de que así tendría que ocurrir. Es lo que suele ocurrir en los Estados Federales, en los que se exige una coherencia e incluso homogeneidad entre la organización institucional de la Federación y la de los Estados miembros, pero no se prefigura en el texto constitucional una garantía de dicha coherencia y homogeneidad mediante la exigencia de que la Federación participe mediante el Parlamento Federal en el proceso de elaboración de la Constitución de los Estados miembros. Pero en España no ha sido así. El constituyente de 1978 impuso la participación del Estado a través de las Cortes Generales en el momento inicial del ejercicio del derecho a la autonomía por las “nacionalidades y regiones” y garantizó además la prevalencia de la voluntad del Estado sobre la de la nacionalidad o región en caso de desacuerdo entre ambos. Este es un elemento esencial e insoslayable de la decisión política constituyente respecto de la Constitución territorial del Estado. En ningún caso, el ejercicio del derecho a la autonomía puede acabar siendo incompatible con el principio de unidad política del Estado. A las

Cortes Generales en cuanto único órgano constitucional legitimado democráticamente de manera directa y representante único por tanto de la unidad política del pueblo español se las hace responsable de que así sea. Sobre esto el constituyente español no tuvo la más mínima duda a lo largo de todo el iter constituyente. Las Cortes Generales, y nada más que las Cortes Generales, son el guardián del principio de unidad política del Estado frente al ejercicio del derecho a la autonomía por las “nacionalidades y regiones”.

En coherencia con dicha decisión, a las nacionalidades y regiones se les reconoce la iniciativa para decidir constituirse o no en comunidad autónoma y para elaborar el *Proyecto* de su Estatuto de Autonomía, pero la aprobación del Estatuto exige o la negociación directa con el Estado en el caso del artículo 151 CE o la decisión unilateral del Estado a partir del Proyecto remitido por la nacionalidad o región en el caso del artículo 143 CE.

La raíz de la diferencia entre el 143 y el 151 CE está aquí. De ella deriva la otra gran diferencia, la participación directa del cuerpo electoral de las Comunidades Autónomas del artículo 151 CE en la aprobación y reforma del Estatuto, que no está prevista para las Comunidades del artículo 143 CE.

En efecto, en el caso del artículo 143 CE, la nacionalidad o región que desea constituirse en Comunidad Autónoma se limita a aprobar un Proyecto de Estatuto de Autonomía y a continuación lo remite a las Cortes Generales, que lo tramitarán como Ley Orgánica. No hay un proceso de negociación entre la nacionalidad o región y el Estado. La nacionalidad o región propone y el Estado dispone. A través de las Cortes Generales. Políticamente puede haber algún tipo de negociación, pero jurídicamente, constitucionalmente no la hay.

En el caso del artículo 151 CE no es así. En el diseño del constituyente de 1978 la “nacionalidad” que se constituye en Comunidad Autónoma por esta vía no pierde nunca por completo el control de su ejercicio del derecho a la autonomía. La nacionalidad o región no puede ejercer el derecho a la autonomía de la forma en que a ella exclusivamente le parezca apropiado, porque tiene que negociar con el Estado su propuesta, pero el Estado no puede imponerle unilateralmente un Estatuto de Autonomía con el que ella no esté de acuerdo. De ahí que en el artículo 151 CE, desde la redacción inicial del 5 de enero de 1978 a la definitiva del texto constitucional ratificado en referéndum el 6 de diciembre de 1978, se contemplen dos hipótesis de negociación entre la “nacionalidad” y el Estado y dos posibles referendos.

La primera hipótesis contempla un escenario de acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y la delegación de la Asamblea proponente y a dicho acuerdo se anuda un referéndum de ratificación por el cuerpo electoral de la nacionalidad o región destinaria del mismo.

La segunda hipótesis contempla un escenario de desacuerdo entre la Comisión Constitucional y la delegación de la Asamblea proponente, en cuyo caso se tramita el Proyecto de Estatuto de Autonomía aprobado por la Asamblea proponente en las Cortes Generales como Ley Orgánica, pero el texto aprobado por las Cortes Generales tiene que ser sometido a referéndum del cuerpo electoral de la “nacionalidad” afectada.

En la primera hipótesis, el referéndum es de ratificación de un acuerdo. En la segunda, de



arbitraje de un desacuerdo, arbitraje que puede acabar en la ratificación o rechazo del texto unilateralmente aprobado por las Cortes Generales.

En la vía del artículo 151 CE la “nacionalidad” siempre puede decir NO. No le puede imponer su voluntad al Estado, pero el Estado tampoco puede imponérsela a ella. El principio de unidad política del Estado impide que una “nacionalidad” pueda imponerle al Estado “su” Estatuto de Autonomía, es decir, que pueda decidir unilateralmente los términos de su integración en el Estado. Pero el derecho a la autonomía impide que el Estado pueda imponerle a una “nacionalidad” el Estatuto de Autonomía al que no haya dado expresamente su conformidad en referéndum. El cuerpo electoral de la “nacionalidad” mediante el ejercicio de la democracia directa es la garantía última de su derecho a la autonomía. Es él el que tiene la última palabra. Así estuvo ya en el Anteproyecto del 5 de enero de 1978 y así permaneció a lo largo de todo el iter constituyente hasta el texto definitivo. Sobre la voluntad constituyente en este punto no puede existir la más mínima duda. En ningún caso se puede privar al cuerpo electoral de una “nacionalidad” de la última palabra en lo que al ejercicio de su derecho a la autonomía se refiere.

Esta es la razón por la que hemos dicho que, en la vía del artículo 151 CE, las Cortes Generales y nada más que las Cortes Generales pueden ser *el guardián de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía*. Y su decisión no puede ser revisada por nadie. Simplemente puede ser confirmada o rechazada y confirmada o rechazada por el cuerpo electoral pertinente mediante el ejercicio de la democracia directa. El Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE únicamente puede convertirse en norma jurídica mediante el concurso del Parlamento de la “nacionalidad” y del Parlamento del Estado confirmado por el cuerpo electoral de la “nacionalidad” afectada o mediante la decisión unilateral del Parlamento del Estado a partir de la propuesta del Parlamento de la “nacionalidad”, siempre que dicha decisión unilateral no sea rechazada, es decir, sea aceptada en referéndum por el cuerpo electoral de la “nacionalidad” afectada. Ningún otro órgano del Estado puede participar en el proceso de aprobación de un Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE. Ningún otro órgano puede revisar la decisión alcanzada a través del procedimiento previsto en dicho artículo.

La Constitución Territorial constitucionalizada a lo largo del proceso constituyente iniciado el 5 de enero en los términos que hemos visto, que se limita a la definición del ejercicio del derecho a la autonomía del artículo 151 CE, consiste en el *pacto entre dos Parlamentos y en el referéndum del cuerpo electoral*. La Constitución Territorial no son los artículos del Título VIII CE y los artículos del Estatuto de Autonomía para Cataluña. Son el Pacto entre el *Parlament* y las Cortes Generales y el referéndum ulterior. Sin ellos, el Estatuto de Autonomía carece de sustancia, es una norma hueca.

Se comprenderá fácilmente a partir de lo expuesto hasta el momento, por qué el Tribunal Constitucional no puede ser juez de la constitucionalidad de un Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE. No puede sustituir a las Cortes Generales en su función de garantía del principio de unidad política del Estado frente al ejercicio del derecho a la autonomía y no puede quitarle la última palabra al cuerpo electoral de la “nacionalidad”. El pacto entre dos Parlamentos ratificado en referéndum, por la propia naturaleza de las cosas, no puede ser residenciado ante un Tribunal Constitucional. Por eso tal *residencia* es incompatible con la definición del proceso estatuyente del artículo 151 CE tal como figura en la Constitución española.

Esta es la razón por la que a lo largo de todo el iter constituyente no se contempló jamás la posibilidad siquiera de que los Estatutos de Autonomía pudieran ser recurridos ante el Tribunal Constitucional. No hubo ni una sola intervención en los debates parlamentarios en los que se contemplara esa posibilidad y no hay ni un solo precepto en la Constitución en la que se atribuya al Tribunal Constitucional tal facultad. Ni en el Título VIII ni en el Título IX. Y ello es así, sin duda, porque el constituyente español fue plenamente consciente de que el núcleo esencial del derecho a la autonomía, el Estatuto del artículo 151 CE, había sido regulado en unos términos que hacían imposible cualquier control por parte de un Tribunal Constitucional.

Los garantes primeros y últimos del principio de unidad política del Estado y del derecho a la autonomía de las “nacionalidades y regiones” del artículo 151 CE son las Cortes Generales, por un lado, y el cuerpo electoral de la “nacionalidad o región”, por otro. En esta tarea no pueden ser sustituidos por nadie. Así figura la conexión entre principio de unidad y derecho a la autonomía en la Constitución.

### ***5. La incorporación del Tribunal constitucional al control de constitucionalidad de los estatutos del artículo 151 ce en la LOTC: la equiparación de los estatutos de autonomía y las leyes orgánicas.***

Sin cobertura constitucional expresa o, mejor dicho, desconociendo la definición que el constituyente había hecho de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE, que acabamos de ver, la LOTC atribuiría al TC el control de constitucionalidad de los mismos.

Para hacerlo, el legislador equiparó los Estatutos de Autonomía, todos, los del artículo 143 CE y los del artículo 151 CE, con las “demás Leyes orgánicas”: “Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: a) Los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes Orgánicas” (art. 27. Dos. A) LOTC). En la Constitución al Tribunal Constitucional se le atribuía el conocimiento “del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley” (art. 161.1.a) CE) sin que se mencionaran los Estatutos de Autonomía.

Será la LOTC la que deducirá de la dicción literal del artículo 81.1 CE: “son leyes orgánicas...las que aprueben los Estatutos de Autonomía”, que la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía y de la Ley Orgánica es la misma. Y a partir de esa equiparación entendió que debían estar sometidos por igual al control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

Ahora bien, tal deducción no puede ser justificada con ninguna de las reglas de interpretación aceptadas en el mundo del derecho. Una cosa es que la Ley que aprueba el Estatuto de Autonomía sea una Ley orgánica, y otra muy distinta que sea una Ley Orgánica el Estatuto de Autonomía aprobado por dicha Ley.

Por múltiples razones:

Primera. Iniciativa, tramitación parlamentaria y referéndum.

La Ley, tanto la Ley orgánica como la Ley ordinaria, es una manifestación de voluntad unilateral del Estado, cuyo proceso de elaboración está regulado detalladamente por la Constitución y los Reglamentos Parlamentarios. Las tres fases del proceso están claramente definidas: 1. Iniciativa; 2.

Deliberación y aprobación parlamentaria; 3. Integración de la eficacia. La Ley, orgánica u ordinaria, es la manifestación de voluntad de las Cortes Generales siguiendo el procedimiento legislativo. Ningún órgano distinto de las Cortes Generales puede participar en la determinación del contenido de la norma. Únicamente el Jefe del Estado participa en la fase de integración de la eficacia de la norma, mediante la sanción y la promulgación.

El Estatuto de Autonomía, por el contrario, en ningún caso el del artículo 151 CE, aunque, en mi opinión, tampoco el del artículo 143 CE, pero en ningún caso el del artículo 151 CE, es el resultado de una manifestación de voluntad unilateral del Estado. El Estatuto de Autonomía se diferencia de la Ley Orgánica tanto por la iniciativa como por el proceso de deliberación y aprobación parlamentaria.

La iniciativa del Estatuto de Autonomía es doble: hay, en primer lugar, la iniciativa del proceso autonómico, a fin de que se pueda activar la vía prevista en el artículo 151 CE. Dicha iniciativa se dio por activada para “los territorios que en el pasado hubieren plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía...” (Disposición Transitoria Segunda CE). Cataluña, País Vasco y Galicia accedía a la autonomía por la vía del artículo 151 CE por su ejecutoria autonómica durante la Segunda República. La iniciativa que está en el origen de un Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE salta en el tiempo hasta la Segunda República, algo que es completamente inimaginable que pueda ocurrir respecto de una Ley orgánica, pues el Estatuto de Autonomía es una categoría normativa que existió en el ordenamiento constitucional de entonces, mientras que la Ley Orgánica no. La conexión entre la trayectoria histórica en el ejercicio del derecho a la autonomía anterior a 1978 y el proceso de negociación y aprobación del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE con base ya en la Constitución de 1978 no puede ser más clara. En el Estatuto del artículo 151 CE la historia constitucional en lo que al ejercicio del derecho de autonomía se refiere, pasa a formar parte del derecho positivo. Por voluntad expresa del constituyente. Esta recuperación de la primera experiencia democrática en lo que al ejercicio del derecho a la autonomía se refiere por voluntad expresa del constituyente, no se puede pasar por alto a la hora de determinar la naturaleza jurídica de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE. El texto del Estatuto de Autonomía de la “nacionalidad” es el resultado de la confluencia de la historia del ejercicio del derecho a la autonomía en la primera experiencia democrática española actualizado con base en la Constitución de 1978 mediante la negociación entre las Cortes Generales y la Asamblea de Parlamentarios de la “nacionalidad” y el referéndum del cuerpo electoral. Este “universo político-constitucional” es el presupuesto del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE. En el caso del Estatuto de Autonomía para Cataluña de manera más inequívoca que en ningún otro.

Tras la iniciativa del proceso autonómico viene la iniciativa propiamente dicha del Estatuto de Autonomía, que se atribuye de manera exclusiva y excluyente a la Asamblea de Parlamentarios, Diputados y Senadores, elegidos en las Provincias que han manifestado su voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma.

Ni la iniciativa del proceso autonómico ni la iniciativa para la elaboración del Estatuto de Autonomía pueden ser obra del Estado. Ni el Gobierno, ni el Congreso de los Diputados, ni el Senado pueden participar en esta operación. Todo lo contrario de lo que ocurre en la Ley Orgánica.

No menos distinto es el Estatuto de Autonomía de la Ley Orgánica en la fase de deliberación y aprobación parlamentaria. En el proceso de deliberación y aprobación de la Ley orgánica participan única y exclusivamente el Congreso de los Diputados y el Senado recorriendo todos los pasos minuciosamente descritos en la Constitución y, sobre todo, en los Reglamentos Parlamentarios.

En el proceso de deliberación y aprobación del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE participan la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y la Delegación de la Asamblea proponente, que son las que de común acuerdo fijan el contenido del mismo. El contenido del Estatuto de Autonomía es el resultado de un pacto entre el Congreso de los Diputados, a través de su Comisión Constitucional, y la Asamblea proponente, a través de una Delegación de la misma. No hay voluntad unilateral del Estado.

Únicamente en el caso de que no haya acuerdo entre la Comisión Constitucional y la Delegación de la Asamblea proponente, el texto del Proyecto de Estatuto e Autonomía se tramita en las Cortes Generales como Ley Orgánica. Pero la decisión de las Cortes Generales no es definitiva, ya que tiene que ser sometida a referéndum del cuerpo electoral de la “nacionalidad” destinataria de la misma, que tiene que aprobarlo.

Porque el referéndum es inexcusable tanto si hay acuerdo entre la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y la Delegación de la Asamblea proponente como si no.

El texto aprobado en referéndum es el que vuelve a las Cortes Generales para que éstas lo aprueben mediante Ley Orgánica. Aunque la Constitución en el artículo 81 utiliza el verbo aprobar, en realidad, quiere decir ratificar, porque las Cortes Generales en ese acto no aprueban nada. Simplemente dan por buena la aprobación que se ha producido en referéndum. Este momento exclusivamente es el que contempla la Constitución en el artículo 81. Esta es la Ley Orgánica a la que se refiere el artículo 81 CE.: la que aprueba el Estatuto de Autonomía pactado y refrendado. Únicamente aislando este momento de todos los anteriores y sin los cuales carece de sentido, se puede decir que la naturaleza del Estatuto de Autonomía coincide con la de la Ley Orgánica.

En realidad, este acto de las Cortes Generales se asemeja en su naturaleza al acto del Jefe del Estado mediante el que sanciona y promulga la Ley Orgánica. De la misma manera que una vez fijado el contenido de la Ley Orgánica el Jefe del Estado tiene que sancionarla y promulgarla para que pueda ser publicada en el BOE y entre en vigor, así también una vez que se ha fijado el contenido del Estatuto de Autonomía mediante el pacto entre los dos Parlamentos y el referéndum el Pleno del Congreso de los Diputados y el del Senado le ponen el sello de Ley Orgánica para remitirla al Jefe de Estado que la sanciona, promulga y ordena su publicación.

El Estatuto de Autonomía pasa por una suerte de fase de integración de la eficacia doble: primero intervienen las Cortes Generales que certifican con el sello de la Ley Orgánica que se ha seguido el procedimiento que se tiene que seguir para su aprobación y que se ha respetado, por tanto, en el momento fundacional del ejercicio del derecho a la autonomía, el principio de unidad política del Estado del que ellas son las únicas portadoras, porque es el único órgano constitucional elegido directamente por el “pueblo español”. Y después el Jefe del Estado, que sanciona, promulga y ordena la publicación en el BOE.

Como puede verse, no existe no ya identidad sino parecido siquiera entre el Estatuto de

Autonomía y la Ley Orgánica. ¿Cómo puede afirmarse que una norma, el Estatuto de Autonomía, cuyo origen mediato está en la trayectoria autonómica de la Segunda República y cuyo origen inmediato está en un Proyecto de Estatuto aprobado por la Asamblea de Parlamentarios de las Provincias que quieren constituirse en Comunidad Autónoma, cuyo contenido es el resultado de una negociación entre la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y una Delegación de la Asamblea proponente y sobre el cual tiene que pronunciarse el cuerpo electoral de la nacionalidad destinataria del mismo, puede tener la misma naturaleza que otra, la Ley Orgánica que es producto de una decisión unilateral de las Cortes Generales desde el momento de la iniciativa hasta el de su aprobación definitiva?

Segunda. Contenido obligatorio del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE.

Si el Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE se diferencia de la Ley Orgánica tanto desde el punto de vista de la iniciativa como desde el de la deliberación y aprobación parlamentaria, también lo hace desde el punto de vista del contenido. El contenido del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE está fijado de manera imperativa por la propia Constitución. Las Cortes Generales puede fijar libremente el contenido de la Ley Orgánica siempre que se mantengan dentro de las materias reservadas a dicha Ley por la Constitución. El legislador de la Ley Orgánica tiene la misma libertad de configuración que el legislador ordinario, solamente que dicha libertad de configuración tiene que proyectarse sobre la materia de Ley Orgánica constitucionalmente establecida. Los órganos o fracciones de órgano encargados de la tramitación y aprobación del Estatuto de Autonomía carecen de tal libertad de configuración, ya que los artículos 147 y 152 CE imponen de manera inexcusable el contenido del mismo. El Estatuto de Autonomía es el resultado de un pacto y de un pacto en el que el constituyente ha indicado sobre qué se tiene que pactar. El interrogante se repite: ¿puede ser la naturaleza jurídica del uno y de la otra la misma?

Tercera. Rigidez constitucional.

El Estatuto de Autonomía es una norma rígida no susceptible de ser modificada o derogada por el legislador del Estado. La necesaria incorporación al Estatuto de un procedimiento de reforma, exigido por la propia Constitución (art. 147. 3 CE), es incongruente con el concepto de Ley Orgánica. En el mundo del Derecho, excepto para la Constitución, no hay sitio para el instituto de la reforma. La ley Orgánica en cuanto Ley del Estado es aprobada por las Cortes generales unilateralmente y modificada y derogada también unilateralmente por las propias Cortes Generales, siguiendo el mismo procedimiento del que hizo uso para su aprobación. Cuando se prevén procedimientos de reforma, mejor dicho, cuando no pueden faltar procedimientos de reforma, es que no estamos en el terreno legislativo, sino en el terreno constitucional.

Aquí, en último extremo, es donde radica la diferencia entre el Estatuto de Autonomía y la Ley Orgánica. El Estatuto de Autonomía es una norma materialmente constitucional, mientras que la Ley Orgánica no lo es. El Estatuto de Autonomía comparte con la Constitución las tres características que diferencian a la Constitución de la Ley en cuanto normas jurídicas: la Ley es una categoría normativa de la que existen miles de individuos. La Constitución y el Estatuto de Autonomía, además de una categoría normativa, existen como normas únicas. Dentro del ámbito territorial propio de cada una de ellas, el del Estado en la Constitución, el de las Provincias que se

constituyen en Comunidad Autónoma en el Estatuto de Autonomía, no hay más que una Constitución y un Estatuto de Autonomía, pero muchas leyes.

Ningún precepto del Estatuto de Autonomía de la misma manera que ningún precepto de la Constitución tiene la estructura típica de los preceptos legislativos: el establecimiento de un presupuesto de hecho al que se anuda una consecuencia jurídica. Desde el punto de vista de la estructura normativa de sus preceptos el Estatuto de Autonomía y la Constitución son normas idénticas. Ambas se diferencian por igual de la Ley, de la leyes, sean ordinarias u orgánicas.

Precisamente porque es una norma única y porque su estructura normativa es la que es, el Estatuto de Autonomía igual que la Constitución tiene intérpretes privilegiados, el Parlamento de la Comunidad Autónoma y el Tribunal Constitucional. El Estatuto es interpretado por la Ley de la Comunidad Autónoma. La Constitución por la Ley del Estado. La interpretación de cualquiera de ellas solo es revisable por el Tribunal Constitucional.

Por todas estas razones la Constitución no atribuyó al Tribunal Constitucional el control de la constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 CE. El sello con el que el Estatuto de Autonomía se incorpora al ordenamiento jurídico es el de Ley Orgánica, pero la naturaleza del Estatuto de Autonomía no es la de la Ley Orgánica, sino que se asemeja a la de la Constitución: el pacto político y el referéndum ciudadano son sus elementos definitorios.

Porque la función que tienen los Estatutos de Autonomía en la Constitución es la ser los instrumentos de construcción de la estructura del Estado políticamente descentralizado posibilitado por la Constitución. Esta perspectiva de construcción de un Estado es inseparable de la perspectiva del Estatuto como norma jurídica. La negociación política y la ratificación en referéndum son inescindibles del contenido normativo del Estatuto. Si se los intenta separar el edificio se hunde. Es lo que ha ocurrido con la STC 31/2010.

Pero esto lo veremos detenidamente más adelante. Sí conviene, sin embargo, extenderse sobre este extremo, a fin de despejar cualquier duda que todavía pudiera existir.

### ***6. Inescindibilidad de la negociación política y de la ratificación en referéndum del contenido normativo del estatuto de autonomía.***

La Constitución española contempla el proceso de elaboración y aprobación del Estatuto de Autonomía como un proceso de negociación política, en el que únicamente pueden participar órganos legitimados democráticamente de manera directa. La legitimación democrática directa es condición necesaria, pero también suficiente, para la gestación de un Estatuto de Autonomía. Y lo es, porque a través del Estatuto de Autonomía se está dando forma al Estado Autonómico. No se está simplemente aprobando una norma jurídica, que en todo caso no es una ley orgánica, sino que se está construyendo la estructura de un Estado. De ahí que sean las Cortes Generales el órgano al que el constituyente confió la tarea de ser el guardián de la constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía.

A nada que se reflexione un poco sobre los procesos de elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía previstos en la Constitución, se advertirá que el constituyente contempló el

Estatuto de Autonomía como el instrumento a través del cual se pactaba de manera expresa, en el caso del artículo 151 CE, o de manera implícita, en el caso del artículo 143 CE, la posición de cada una de las nacionalidades y regiones en el Estado Autonómico. Se trata de una negociación global y, por tanto, de una negociación política, que únicamente puede ser protagonizada por órganos legitimados democráticamente de manera directa. La negociación política y más todavía una negociación materialmente constituyente como es la de la definición del lugar de las partes en el todo no puede ser protagonizada nada más que por órganos directamente legitimados democráticamente. Y además de manera exclusiva y excluyente. No es aceptable la combinación de una legitimación democrática directa con la indirecta en una operación de esta naturaleza. Por la propia naturaleza de las cosas. Sobre el Estatuto de Autonomía no puede pronunciarse el Tribunal Constitucional, que tiene una legitimidad democrática indiscutible, pero que carece de la legitimidad política que nace del sufragio directo de los ciudadanos.

La lógica de que así sea salta a la vista. En el proceso de elaboración del Estatuto de Autonomía entran en contacto la soberanía del Estado y la autonomía de las nacionalidades y regiones. La soberanía reside en el pueblo español (art. 1.2 CE), cuyo representante son las Cortes Generales (art. 66.1 CE). La autonomía reside en el pueblo de la nacionalidad o región cuyo representante es el Parlamento de la Comunidad. Nada más que las Cortes Generales y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas son representantes del pueblo, del ente en el que en toda sociedad democrática se hace residir el poder. En consecuencia, únicamente ellos pueden pactar el lugar que va a ocupar cada Comunidad Autónoma en el Estado. Este es un pacto de naturaleza política, un pacto global, que no puede ser revisado por nadie.

Así lo quiso la Constitución. El constituyente español, para la definición de la estructura del Estado, remitió al poder estatuyente, sin contemplar la más mínima intervención del Tribunal Constitucional. En consecuencia, ningún Estatuto de Autonomía, originario o reformado, debería poder ser residenciado ante el Tribunal Constitucional. La Constitución y los Estatutos forman un *bloque*, no solamente en el sentido del bloque de la constitucionalidad del que habla la doctrina y la jurisprudencia constitucional, es decir, como canon de constitucionalidad de las demás normas jurídicas, sino en el sentido de que definen constitucionalmente el conjunto del Estado Autonómico. El Estado Autonómico está definido en el bloque constituido por la Constitución y todos los Estatutos de Autonomía. Esta definición es una definición política, global, no revisable en cuanto tal por nadie, excepto por las propias Cortes Generales y por los propios Parlamentos de las Comunidades Autónomas a través de los procedimientos de reforma de la Constitución o de los Estatutos. Cualquier otra solución es una solución política y jurídicamente disparatada.

El encaje que se haya producido entre la soberanía del Estado y la autonomía de la nacionalidad o región, es un encaje que se produce a través de un solo acuerdo, que no resulta descomponible en tantos acuerdos como artículos o apartados de artículos definan cualquiera de los contenidos que obligatoriamente tienen que estar presentes en el texto del mismo. El Parlamento del Estado y el Parlamento de la Comunidad Autónoma no han pactado artículos, sino que han pactado un Estatuto, en el que se define la posición del Estado respecto de la Comunidad y la de la Comunidad respecto del Estado. Cada uno de los artículos solo tiene sentido en cuanto parte del pacto global. Por eso el

juicio de constitucionalidad solo puede ser político y por eso la Constitución lo confía a las Cortes Generales. El sí mediante el cual se sella el pacto no admite peros. Por la propia naturaleza de los que se está pactando.

Y es que el Estatuto de Autonomía no es una Ley, mediante la cual el Parlamento del Estado o el de una Comunidad Autónoma regula una determinada materia, sino que el Estatuto de Autonomía es un *pacto de inserción* de cada Comunidad Autónoma en el Estado. Es un pacto singular, en la medida en que la Comunidad Autónoma no puede pactar nada más que la inserción en el Estado. No pueden no pactar la inserción, porque ello sería incompatible, como ha quedado dicho, con el principio de unidad política del Estado, que no solo es límite, sino también presupuesto del ejercicio del derecho a la autonomía. Pero pueden pactar la inserción, los términos de la inserción. El Estatuto de Autonomía es un pacto de aceptación bilateral de la inserción de cada Comunidad Autónoma en el Estado. Tiene que ser aceptado tanto por el Estado como por la nacionalidad o región que se constituye en Comunidad Autónoma. Si no tuviera que ser aprobado por el Estado se produciría o podría producirse una merma de soberanía. Si no tuviera que ser aceptado por la nacionalidad o región difícilmente se podría hablar de derecho a la autonomía.

El pacto político y la norma jurídica en el Estatuto de Autonomía no son separables. El pacto global de inserción es inescindible de cada una de las cláusulas del mismo, pues esa y no otra es la voluntad de cada una de las partes que protagonizan el pacto. Se puede haber cedido en una parte del texto, a fin de obtener una compensación en otra parte del mismo, que es lo que suele ocurrir en este tipo de operaciones. De ahí que el pacto tenga que contener, por mandato constitucional, cláusulas de reforma, es decir, que no pueda ser modificado por el legislador ordinario, estatal o autonómico, sino que únicamente pueda serlo en la forma prevista en la Constitución y en el Estatuto, reproduciéndose en la medida de lo posible las condiciones del pacto originario.

De la misma manera que un proceso constituyente finaliza en una norma, la Constitución, que no puede no contener cláusulas de reforma, un proceso estatuyente finaliza en otra norma, el Estatuto de Autonomía, que tampoco puede no contenerlas. Este es un punto de semejanza entre la Constitución y el Estatuto de Autonomía a través del cual se manifiesta de la manera más expresiva posible la diferencia entre ambas normas y la ley.

Por esta razón, el pacto político entre el Estado y la nacionalidad y la ratificación del mismo en referéndum a través del cual la nacionalidad se constituye en Comunidad Autónoma es intocable, no puede ser revisado por nadie, excepto por quienes estén autorizados para ello por el procedimiento de reforma previsto en el propio Estatuto: que vuelven a ser el Estado a través de las Cortes Generales y la Comunidad Autónoma a través de su Parlamento y el cuerpo electoral mediante referéndum.

Lo que vale para el Estatuto de Autonomía originario vale exactamente igual para el Estatuto de Autonomía reformado. Me atrevería a decir que todavía más en el caso del Estatuto de Autonomía reformado que en el caso del Estatuto de Autonomía originario, ya que en este último en el pacto interviene por parte del Estado las Cortes Generales, pero por parte de la nacionalidad su Parlamento todavía no existe e interviene una Asamblea de Parlamentarios, Diputados y Senadores, convocada por el Gobierno (art. 151 CE), mientras que en el procedimiento de reforma quien habla



por la nacionalidad ya constituida en Comunidad Autónoma es un Parlamento ya constituido como órgano constitucional y estatutario. La solemnidad del pacto estatuyente es superior en el momento de la reforma que en el momento estatuyente originario. De ahí que, una vez alcanzado el pacto y refrendado, no pueda ser revisado por nadie. Ni siquiera por el Tribunal Constitucional.

El instituto de la reforma es, con diferencia, el instituto más importante del Estado democrático. En el instituto de la reforma descansa el sistema político y el ordenamiento jurídico de la Democracia. La reforma es lo que hace que la Constitución sea Constitución y no ley. Es lo que hace que el Estatuto de Autonomía sea Estatuto de Autonomía y no ley. En el instituto de la reforma descansa la superioridad de la Constitución sobre la ley y se fundamenta la posibilidad del control de constitucionalidad de la ley por el Tribunal Constitucional. En último extremo toda declaración de inconstitucionalidad de una ley por parte de un Tribunal Constitucional es una declaración de inconstitucionalidad formal, ya que lo que la sentencia del Tribunal Constitucional viene a decir es que el legislador ha reformado la Constitución sin seguir el procedimiento de reforma previsto para ello. Si el mismo contenido de la ley que es declarada anticonstitucional hubiera figurado en una ley de reforma de la Constitución, no hubiera podido producirse la declaración de inconstitucionalidad. Toda anticonstitucionalidad material se reduce siempre a una anticonstitucionalidad formal.

Esta es la razón por la que la reforma es un instituto exclusivamente constitucional, que ni está ni puede estar en la legislación ordinaria en sus diversas manifestaciones. La única norma, además de la Constitución, que, por mandato de la propia Constitución (art. 147.3 CE) tiene que contener cláusulas de reforma es el Estatuto de Autonomía, que, por este motivo, se diferencia, y no de manera accidental sino esencial, de la ley. Justamente por eso, no puede ser sometido a control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

Pues en su tarea de control de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional, en el caso de que estime el recurso interpuesto, produce una reforma en la norma impugnada. Una reforma negativa, que se asemeja a la derogación, pero una reforma. Hay sentencias de declaración de inconstitucionalidad que reforman leyes con una intensidad superior a las reformas que generalmente se hacen por el legislador al revisar una determinada ley anterior. Piénsese simplemente en la STC 61/1997 sobre la Ley del Suelo. Respecto de la ley es obvio que puede hacerse. Más aún, esa es la esencia de la Justicia Constitucional, que existe precisamente para controlar la constitucionalidad de la ley y salvaguardar de esta manera la primacía de la Constitución, esto es, que se reforme la Constitución sin seguir el procedimiento de reforma en ella previsto.

Pero ¿puede admitirse un control de esta naturaleza en una norma que tiene cláusulas de reforma por su propia naturaleza en cuanto norma jurídica y, además, por mandato expreso de la Constitución? ¿No indica la existencia de las cláusulas de reforma que el constituyente ha querido que únicamente los órganos a los que se encomienda dicha operación puedan ser los protagonistas de la misma de manera exclusiva y excluyente?

Los interrogantes se responden por sí mismo. Los institutos de la reforma y del control de constitucionalidad únicamente pueden relacionarse mediante la precedencia, tanto lógica como histórica, de la reforma sobre la justicia constitucional. La reforma es un *prius* de la justicia

constitucional. Porque hay reforma puede haber justicia constitucional. De ahí que la justicia constitucional no pueda extenderse al texto con cláusulas de reforma. En dicho texto sólo pueden intervenir las Cortes Generales y el Parlamento de la Comunidad Autónoma y el cuerpo electoral de esta última.

Ello no quiere decir que el Tribunal Constitucional no tenga absolutamente ningún papel que jugar en este terreno. Lo tiene. Pero no en el momento de la génesis del pacto de inserción, sino en el momento de aplicación del mismo.

Con la aprobación del pacto de inserción se da el primer paso en la relación consensuada entre el principio de unidad y el ejercicio del derecho a la autonomía, entre el Estado y la nacionalidad convertida ahora en Comunidad Autónoma. A partir de ahí se abre un camino sin fin, en el que cada uno de los firmantes del pacto tienen que interpretarlo de manera permanente en el ejercicio de sus competencias propias. Si la interpretación del pacto por ambos firmantes es coincidente, no se producirá conflicto y, en consecuencia, no habrá que acudir a ningún tipo de arbitraje. Pero si la interpretación no es coincidente, habrá que resolver el conflicto ante un órgano encargado de resolverlo.

Este es el terreno del Tribunal Constitucional, que está para resolver de manera vinculante conflictos en la interpretación de normas jurídicas y no para resolver problemas materialmente constituyentes, que son de naturaleza política y que únicamente pueden ser resueltos por órganos legitimados directamente por los ciudadanos o por el propio cuerpo electoral.

A tarea del Tribunal Constitucional no es la de definir la estructura del Estado, sino la de interpretar dicha estructura tal como ha sido definida por el bloque de la constitucionalidad, con la finalidad de dar respuesta a los conflictos que puedan suscitarse. Para esta tarea no es que sea un órgano apropiado, sino que es insustituible. Si se pretende que haga otra cosa, la de participar en una tarea materialmente constituyente, como es la de definir la estructura del Estado, se lo mete en un callejón sin salida. El Tribunal Constitucional no puede, sin desnaturalizarse, ocupar el lugar de las Cortes Generales y del Parlamento de una Comunidad Autónoma y, todavía menos, el del cuerpo electoral de la nacionalidad que, por imperativo constitucional, tienen que participar tanto en la aprobación del Estatuto de Autonomía originario como en la reforma del mismo.

Desgraciadamente, a ese callejón sin salida apuntaría el PP con el recurso que interpuso contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y en ese callejón sin salida se dejó encerrar el TC por su incapacidad para reaccionar de la manera en que razonablemente podía y debía haberlo hecho. En el callejón sin salida seguimos.

Pero sigamos el orden que debe seguirse.

### ***7. La aprobación de la reforma del Estatuto de autonomía para Cataluña en el Parlament y el control de constitucionalidad de las Cortes generales.***

El Proyecto de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña fue tramitado respetando escrupulosamente lo previsto en el propio Estatuto y en la Constitución.

Iniciativa.

El Parlament de Catalunya ejerció la iniciativa aprobado la Proposición de Ley de Reforma por una mayoría superior a los dos tercios exigida por el Estatuto, ya que fue aprobado con 120 votos de los 135 que integran el Parlament. Únicamente el Grupo Parlamentario Popular, 15 Diputados, votó en contra.

#### Negociación con y control de constitucionalidad de las Cortes Generales

Una vez aprobado la Proposición de Ley fue remitida al Congreso de los Diputados, en donde la Mesa procedió a la calificación jurídica del misma y a su admisión a trámite. El Partido Popular manifestaría su disconformidad e incluso interpondría un Recurso de Amparo contra la decisión de la mesa por vulneración del art. 23 CE, con el argumento de que se disfrazaba de reforma estatutaria lo que en realidad era una reforma constitucional. Tal Recurso de Amparo no sería admitido a trámite por el Tribunal Constitucional mediante el Auto 85/2006.

Después de la admisión a trámite, se celebró en el Pleno del Congreso de los Diputados el debate de toma de consideración que concluyó con la decisión favorable por 197 votos a favor y 146 en contra.

A partir de ese momento comenzó la tramitación en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, que encargó a una ponencia paritaria de representantes de la propia Comisión y del *Parlament* de Catalunya acordar un dictamen para ser elevado posteriormente al Pleno.

En el seno de la ponencia paritaria se produjo la negociación entre las Cortes y el Parlament, llevándose a cabo un control de constitucionalidad enormemente intenso, que se tradujo en una redacción distinta de la que figuraba en la Proposición de Ley aprobada por el Parlament de los siguientes artículos:

Preámbulo.<sup>[1]</sup>Título Preliminar. Arts. 1, 3, 5, 6, 7 y 8.<sup>[2]</sup>Título I. Arts. 32, 33, 37, 38, 41, 50 y 54.<sup>[3]</sup>Título II. Arts. 57, 67, 76, 78 y 91.<sup>[4]</sup>Título III. Arts. 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 107 y 108.

Título IV. Numerosas y significativas modificaciones, como la supresión del calificativo “excluyente” que acompañaba a la definición de las competencias exclusivas; la supresión de la asunción de competencias a través de la apelación al artículo 150.2 CE, lo que conllevó la desaparición de competencias tan importantes como “la gestión de la infraestructura de telecomunicaciones”, “la selección de trabajadores extranjeros con destino a Catalunya en sus países de origen”, “la gestión del Aeropuerto de Barcelona”, “la autorización de convocatorias de consultas populares por vía de referéndum” y las “selecciones deportivas catalanas”.

Título V. Arts. 174, 175, 178, 179, 180, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 197 y 199.

Título VI. Arts. 201, 202, 203, 204, 205, 206, 208, 209, 210, 211, 218, 219 y 221.

Título VII. Art. 227.<sup>[5]</sup>Disposiciones Adicionales, Transitorias y Finales.

Se suprimen las Disposiciones Adicionales Primera, Tercera, Cuarta, Sexta, Séptima, Novena.<sup>[6]</sup>La Disposición Adicional Octava se convierte en la Cuarta con texto de las Cortes Generales y la Decimoprimera en la Sexta.

Se añaden Las Disposiciones Adicionales Séptima, Octava, Novena, Décima, Undécima, Duodécima, Decimotercera, Decimocuarta y Decimoquinta, que no figuraban en la Proposición

aprobada por el Parlament.

Disposición Transitoria Tercera. Suprimida.

Disposición Final Primera. Redacción Cortes Generales Disposición Final Segunda. Suprimida.<sup>[SEP]</sup>Disposición Final Tercera. Redacción Cortes Generales.

Como puede verse, la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados se tomó muy en serio la tarea encomendada por el constituyente de controlar la constitucionalidad de la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía que hubiera sido aprobada por el Parlamento de Cataluña. El examen fue extraordinariamente minucioso. Tanto que uno de los partidos que formaba parte del Gobierno de la Generalitat y que había sido clave en la tramitación de la reforma, Esquerra Republicana de Cataluña, consideró que La Proposición de Ley aprobada por el Parlament había quedado desnaturalizada y votó en contra, junto con el PP, del texto aprobado por las Cortes Generales. El texto sería aprobado en el Congreso con los votos de PSOE, CiU, ICV, IU, PNV, CC y BNG. En contra votarían PP, ERC y EA. Nafarroa Bai y Chunta Aragonesista se abstuvieron. El Senado lo aprobó sin ninguna modificación.

Referéndum.

El 18 de junio de 2006 se celebró el referéndum, en el que el SI se impuso con el 73.90 % de los votos emitidos. El NO alcanzó el 20.76. La abstención fue del 50.59 %.

El texto aprobado sería publicado en el BOE de 20 de julio de 2006 como la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El diseño del constituyente para la reforma de los Estatutos de Autonomía del artículo 151 se respetó escrupulosamente. No sólo en su letra, sino también en su espíritu. El punto clave que era el control de constitucionalidad por las Cortes Generales no pudo hacerse con mayor rigor. Que después de una revisión tan intensa el partido hegemónico del nacionalismo catalán en ese momento y casi el 80 % de los ciudadanos lo aceptaran, es un indicador de la vigencia del compromiso entre el principio de unidad política del Estado y ejercicio del derecho a la autonomía para definir las relaciones entre Cataluña y el Estado.

El Estatuto de Autonomía reformado estaría vigente en la redacción pactada y refrendada hasta el comienzo del verano de 2010. En esos casi cuatro años las relaciones entre Cataluña y el Estado si destacaron por algo fue por descenso de la conflictividad. Disminuyó tanto el número de recursos de inconstitucionalidad como el de conflictos de competencia, no haciéndose realidad ninguna de las profecías catastróficas que se habían puesto en circulación durante su tramitación.

La catástrofe empezaría hacer acto de presencia tras la STC 31/2010, que pasamos a analizar.

### ***7. La STC 31/2010. La quiebra de la Constitución territorial.***

Aunque el Estatuto reformado no fue recurrido exclusivamente por el Partido Popular, ya que también interpusieron recursos el Defensor del Pueblo y cinco Comunidades Autónomas: Murcia, La Rioja, Aragón, la Generalitat Valenciana y el Gobierno de las Islas Baleares, la sentencia decisiva fue la dictada por el Tribunal Constitucional en el recurso interpuesto por el PP: la STC 31/2010.

En esta sentencia el Tribunal Constitucional desautoriza el pacto entre las Cortes Generales y el Parlament de Cataluña y desconoce el resultado del referéndum sobre dicho pacto. A partir del momento en que la sentencia empezó a surtir efecto el Estatuto no es el resultado del pacto entre los dos Parlamentos y del referéndum ciudadano, sino de la voluntad unilateral del Estado a través del Tribunal Constitucional.

La doble garantía diseñada por el constituyente, la que jugaba a favor del Estado de que la nacionalidad no puede imponerle un Estatuto con el que el Estado no esté de acuerdo se mantiene, pero la garantía de que el Estado no puede imponerle a la “nacionalidad” un Estatuto al que sus ciudadanos no hayan dado expresamente su consentimiento desaparece.

Con esta sentencia el Estatuto de Autonomía se convierte en una norma *odiosa*, no susceptible de generar la más mínima adhesión en Cataluña. Y como consecuencia de ello, pasa a ser una norma estéril.

Porque el Estatuto de Autonomía, como ya ha quedado dicho con anterioridad, es una norma materialmente constitucional y la norma que tiene esta naturaleza exige imperativamente la adhesión ciudadana de manera si no unánime, si muy mayoritaria, casi unánime.

Esta es la diferencia más importante que hay entre la Constitución y la Ley. La ley es aprobada por la mayoría parlamentaria y, aunque lo normal es que tenga un grado de aceptación razonable por parte de los ciudadanos, no es excepcional que no sea así e incluso que se aprueben leyes que no gozan de la aceptación mayoritaria de la ciudadanía o que se mantengan vigentes leyes, que pudieron tener la aceptación ciudadana inicialmente, pero que después la han perdido. La Ley independientemente de su mayor o menor aceptación sigue surtiendo efectos. Y el aparato coactivo del Estado se encarga de que así sea. Una ley no es nunca estéril. Puede ser nociva, pero no estéril.

Con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía no es así. Sin la adhesión activa de la inmensa mayoría de los ciudadanos la Constitución y el Estatuto de Autonomía son normas estériles, que dejan de cumplir la función que les corresponde en el Estado democrático: la de ser el eje en torno al cual se ordena la convivencia. Una ley se puede hacer cumplir por la fuerza. Una Constitución o un Estatuto de Autonomía, no.

Puede que inicialmente se piense que esto no tiene demasiada importancia, ya que la Constitución y el Estatuto de Autonomía son normas que no resuelven ninguno de los problemas que se plantean en la convivencia. No es esa su función. Nadie siente, pues, individualmente de manera inmediata.

el vacío de constitucionalidad. Pero con el paso del tiempo es diferente, pues la Constitución y el Estatuto de Autonomía son las normas sin las cuales no se puede resolver ningún problema mediante el debate político jurídicamente ordenado. La Constitución y el Estatuto no resuelven ningún problema, pero sin ellos no se resuelve ninguno.

Sin bloque de constitucionalidad el único horizonte es el desorden. Cataluña ya lleva varios años instalado en él. Y el desorden en Cataluña empieza a gravitar con intensidad en el resto de España. Es posible e incluso probable que el nacionalismo catalán no tenga fuerza suficiente para conseguir la independencia de Cataluña, pero sí tiene tamaño de sobra para hacer ingobernable el Estado.

La integración de Cataluña en el Estado en unos términos que sean aceptable tanto en Cataluña

como en el resto de España (no digo en España, porque, en mi manera de ver Cataluña también es España) es el problema constitucional del que depende la gobernabilidad de Cataluña y la gobernabilidad del Estado. Con base en la Constitución de 1978 ya no es posible resolverlo. Esta es la consecuencia de la STC 31/2010.

Miquel Roca extraería esta conclusión en un artículo publicado en *La Vanguardia* al día siguiente de que se conociera la STC 31/2010 tras su publicación por todos los medios de comunicación, con el expresivo título “España tiene un problema”: “Que nadie se equivoque. España tiene un problema. Esta sentencia o resuelve nada y lo reabre todo. Porque si algo pone de manifiesto es que habrá de reconsiderarse el pacto constituyente y definir nuevas bases para la convivencia en España. El pacto constituyente, el espíritu de la transición ha sido finiquitado; ahora toca rehacer el pacto. No en Cataluña; en todo caso, no solo en Cataluña, sino en toda España...Seguiré creyendo en la Constitución del 78. El largo viaje que hemos hecho conjuntamente me impide serle desleal; pero ya no tengo argumentos para convencer a los que se sienten marginados de su amparo...El proyecto común del 78 se ha agotado. El Tribunal Constitucional lo ha enterrado. Alguien deberá definir las bases de este nuevo proyecto e incluso comprobar si hay voluntad para ello. Algunos no lo quieren y el Tribunal les ha dado la razón. España tiene un problema”.

Aquí reside la dificultad de encontrar una respuesta. No tenemos marco de referencia para hacer política. El nacionalismo catalán se aferra al espejismo de la independencia. Y el Gobierno del PP al Tribunal Constitucional. Esta es la consecuencia inmediata de la decisión del Tribunal Constitucional de considerar que a él le correspondía la tarea de ser el guardián de la constitucionalidad del Estatuto de Autonomía del artículo 151 CE y que podía, en consecuencia, desautorizar el pacto estatuyente y desconocer el referéndum de ratificación del mismo. Nos hemos quedado sin la fórmula constitucional para resolver el problema de la integración de Cataluña en el Estado. Pensar que los ciudadanos de Cataluña se olviden de lo que ha pasado y acepten el Estatuto de Autonomía tal como ha quedado después de la STC 31/2010 o que estén dispuestos a poner en marcha un nuevo proceso de reforma estatutaria para volver a pactar un texto y aprobarlo después en referéndum, es vivir en otro mundo. La STC 31/2010 formalmente se limitó a anular algunos artículos y a imponer la interpretación de otros, pero materialmente destruyó las garantías en las que descansaba la “Constitución Territorial” del 1978. Sin pacto y sin referéndum no hay Constitución Territorial, aunque formalmente estén en vigor la Constitución y el Estatuto. La STC 31/2010 es una suerte de “bomba de neutrones” que mantiene intacta las paredes de los edificios, pero que elimina la vida que había en ellos. Antes de esta Sentencia en el bloque integrado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el de 1979 o el de 2006, había vida. Desde julio de 2010, ya no la hay. El bloque de la constitucionalidad es un edificio hueco, en el que no queda nada de aquello que le hizo ser el punto de referencia para el ejercicio del derecho de autonomía para los ciudadanos de Cataluña y para la definición de sus relaciones con el Estado.

La fórmula de integración de Cataluña en el Estado hay que inventársela.