

POR FAVOR, NO DISPAREN CONTRA EL PIANISTA. MITO Y REALIDAD DEL (MAL LLAMADO) PRINCIPIO DISPOSITIVO (*)

CARLES VIVER PI-SUNYER

I

El profesor y ex letrado del Tribunal Constitucional Enric Fossas Espadaler acaba de publicar una excelente monografía sobre el principio dispositivo en el Estado autonómico. Aunque la doctrina española ha venido haciendo reiterada referencia a este principio, lo cierto es que ésta es la primera monografía que se publica en España sobre este tema. Sin embargo, puedo avanzar ya que el mérito del libro que comento no radica en este dato externo, sino en la pretensión, hecha realidad, de analizar este principio estructural del Estado de las autonomías desde la más depurada dogmática jurídica y de forma completa y sistemática, precisando su contenido en todas sus variadas facetas, distinguiéndolo conceptualmente de figuras afines y aquilatando la construcción dogmática a la luz de los datos que ofrece su ya larga y compleja aplicación práctica.

Se trata de un estudio exhaustivo, profundo y lleno de matices del que quisiera destacar de entrada que esa exhaustividad y esa profundidad vienen acompañadas por una inusual claridad, contención, precisión y elegancia expositiva. Se nota que el autor ha tomado la benemérita e insólita decisión de echar sobre sus espaldas la carga de facilitar la tarea del lector, dedicando parte de su tiempo y de sus esfuerzos al objetivo encomiable de exponer de forma fácilmente

(*) Comentario del libro de Enric FOSSAS ESPADALER, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid, IVAP-Marcial Pons, 2007, 195 págs. Quisiera agradecer las sugerencias que hicieron a una primera versión de este comentario los profesores Víctor Ferreres, Mercé Corretja, Miguel Ángel Cabellos y Gerard Martín.

comprensible y sin *excursus* innecesarios los temas, a veces enrevesados, objeto de análisis.

La importancia, teórica y práctica, de ese objeto de estudio parece estar fuera de toda duda. La doctrina, tanto la científica como la jurisprudencial, muestra una rara unanimidad al respecto. Del principio dispositivo suele destacarse su originalidad en términos de Derecho comparado y la función basilar que desempeña en el sistema constitucional de organización territorial del poder, además de su trascendencia práctica o política. Una muestra de la importancia que tiene este principio en nuestro ordenamiento jurídico puede encontrarse en la cita, quizá más abundante que relevante, que de él hace la reciente sentencia constitucional sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (1). Como es natural, el autor reitera la idea de la importancia estructural del principio dispositivo, destacando y analizando su carácter de principio general del Derecho de naturaleza constitucional, estructural y básica; pero, al mismo tiempo, al acotar con precisión su alcance y al analizar su evolución y su eficacia práctica, el libro contribuye a relativizar la efectiva trascendencia o funcionalidad jurídica y, sobre todo, política de ese principio. En estas pocas páginas, y desde la modestia que corresponde al *outsider* frente al experto, quisiera insistir en esta doble idea, en absoluto contradictoria, que subyace en el libro del profesor Fossas: la necesidad de acotar con precisión el contenido del principio dispositivo, aligerándolo del fuerte contenido valorativo que sobre él pesa y que, a mi juicio, ha llevado a su desfiguración, al objeto de mostrar, de un lado, su relevancia estructural, en la medida en que forma parte del ADN del modelo territorial diseñado por la Constitución, pero, al mismo tiempo, su limitada, aunque por supuesto no inexistente, eficacia jurídica y política.

Si la trascendencia del principio dispositivo objeto de estudio requiere alguna matización, su actualidad resulta incontrovertible. Baste recordar que las propuestas relativas a su supresión o drástica reducción han sido puestas sobre la mesa por sectores políticos y académicos muy relevantes y ya han comenzado a suscitar uno de los debates de mayor calado teórico y práctico de cuantos están hoy planteados en España.

II

El libro que comento, después de una clarificadora Introducción en la que se expone el plan de la obra y sus principales hilos conductores, se inicia con un Ca-

(1) STC 247/2007, de 12 de diciembre, FFJJ 4, 5 y 12, entre otros.

pítulo dedicado al análisis del proceso de incorporación del principio dispositivo a la Constitución de 1978. En él se pretenden desvelar las razones y los objetivos que llevaron a los constituyentes a adoptar lo que el autor, siguiendo a C. Schmitt, denomina el compromiso «apócrifo» de desconstitucionalizar parcialmente el sistema de organización territorial del Estado y de incorporar, casi en unidad de acto, el principio dispositivo. Para ello analiza el parco debate en las Cortes «constituyentes» y la evolución experimentada por los diversos anteproyectos y proyectos de Constitución, utilizando como fructífero contrapunto el precedente de la Constitución de la II República española. Los escasos datos que ofrecen estas fuentes permiten deducir indicios, más que certezas, aunque alguno de ellos, como veremos, resulta útil como coadyuvante a los efectos de ponderar la importancia de este principio y de precisar su contenido y su funcionalidad.

En el Capítulo II se justifica la necesidad de efectuar una cuidadosa distinción conceptual entre desconstitucionalización y principio dispositivo, aunque de inmediato se destaca la íntima conexión existente entre ambos conceptos, analizando no sólo en abstracto sus obvias interrelaciones, sino las específicas y significativas conexiones que presentan en el concreto caso español. La desconstitucionalización, dice gráficamente el autor, se refiere a la cuestión de *dónde* se decide normativamente la estructura territorial del Estado y se configura el autogobierno de las entidades territoriales (en qué tipo de norma); lo segundo afecta a *quién* decide los elementos esenciales de ese sistema y de ese autogobierno (qué «entidades», «sujetos» o «poderes» toman esas decisiones). La apertura del modelo territorial, que tan a menudo se ha imputado al principio dispositivo, se debe a la opción por la desconstitucionalización, que es cosa distinta, y la exigencia de participación de los sujetos territoriales en algunos aspectos relativos a la creación y modificación de ese modelo no es un corolario ineludible de la desconstitucionalización: la apertura puede cerrarse sin recurrir al principio dispositivo y la desconstitucionalización no exige forzosamente el principio dispositivo. Esto significa que la incorporación de ese principio es una opción libre y consciente del constituyente. Sin embargo, como queda dicho, el profesor Fossas, tras señalar que desconstitucionalización y principio dispositivo son conceptualmente distintos, añade que en nuestro ordenamiento están estrechamente interrelacionados, y ello no sólo por el hecho evidente de que la desconstitucionalización posibilita la existencia del principio dispositivo —aunque en puridad lógica también podrían existir casos de aplicación de ese principio en ordenamientos sin o con poca desconstitucionalización—, sino porque en nuestro ordenamiento desde el momento constituyente ambos principios van unidos y se condicionan en múltiples aspectos.

Establecida la distinción entre desconstitucionalización y principio dispositivo, que constituye una de las tesis vertebradoras del libro, el autor advierte

que la desconstitucionalización es una cuestión de grado y que, para medirla o precisar su alcance en cada caso concreto, debe partirse de la distinción entre la descentralización formal (que afecta al tipo de normas o de procedimientos a los que se remite la Constitución para que tomen las decisiones políticas de alcance materialmente constitucional que el constituyente ha renunciado a adoptar) y la desconstitucionalización material (que se refiere a la «materia constitucional» que la Constitución deja en manos de los poderes constituidos). Centrada así la cuestión, analiza de forma somera el grado de desconstitucionalización formal y material existente en el ordenamiento español y concluye que la descentralización es parcial pero relevante, rebatiendo con argumentos sólidos la tesis de quienes, aduciendo como argumento «el desarrollo autonómico y el carácter jurisprudencializado de nuestro Derecho constitucional», niegan que en la actualidad exista en España una desconstitucionalización importante del modelo de estructura territorial.

En el Capítulo III se define el concepto de principio dispositivo y se precisa su carácter de principio constitucional, estructural y básico. Es un principio estructural porque «obliga a que los elementos esenciales que definen la estructura del Estado sean decididos y modificados con la voluntad y la participación de esos sujetos territoriales» y es básico porque «la creación de una nueva estructura territorial a partir de la Constitución debe tener como base la voluntad autonómica de unos sujetos territoriales, los cuales han de expresarla a través de su iniciativa para luego participar en la configuración de su autonomía mediante la adopción de un estatuto que es su norma constitutiva como Comunidad Autónoma, y posteriormente proponer y codecidir su modificación mediante la revisión estatutaria». Como tal principio, modula el principio de unidad y de autonomía. Finalmente, como principio general del Derecho desempeña una «función informadora de otras normas» y como principio constitucional «goza de la fuerza normativa de la Constitución y por ello es de preferente aplicación a cualquier norma jurídica que lo contradiga, cualquiera que sea el rango de ésta». En la práctica una de las consecuencias primordiales de esta caracterización del principio radica en la imposibilidad de su eliminación o reducción drástica sin reforma de la Constitución, realizada además por la vía del artículo 168.

Descritas las características estructurales de ese principio constitucional, el libro analiza lo que denomina sus manifestaciones materiales, temporales y subjetivas. En relación con esta última cuestión, el Capítulo finaliza con una referencia a la relación entre el principio dispositivo y el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones reconocido en el artículo 2 de la Constitución, en la que sostiene, también con buenos argumentos, que ese derecho no se agotó en la fase fundacional del Estado de las autonomías sino que pervive en la actualidad en la más limitada pero significativa forma que expone y razona.

Delimitado el concepto de principio dispositivo incorporado a nuestro ordenamiento, en el Capítulo siguiente se analiza la aplicación práctica del mismo a lo largo de los treinta años de vigencia del Estado de las autonomías. El análisis se realiza, en primer lugar, desde la perspectiva de la eficacia real desplegada por el referido principio y, más concretamente, se indaga el grado de participación efectiva de las entidades o sujetos territoriales en los procesos de creación y constitución de las Comunidades Autónomas y en los de modificación de sus Estatutos: de modo secundario se analiza también el grado de diversidad en el autogobierno de las Comunidades Autónomas efectivamente introducida como consecuencia de la aplicación de este principio. En el caso del reciente proceso de reformas estatutarias esa efectividad también se mide a partir del tipo de materias que se pretenden reformar. Desde esta triple perspectiva, el estudio distingue dos modelos distintos: de un lado, el que describe como «intento de reducir la eficacia del principio dispositivo», que correspondería a la iniciativa, elaboración, aprobación y reforma de los Estatutos de los años ochenta y noventa y sería fruto de los acuerdos autonómicos de 1981 y 1992 y del condicionamiento que supuso la decisión preconstitucional de crear las preautonomías, y, de otro lado, el modelo que representarían las actuales reformas estatutarias, en especial la del Estatuto de Cataluña, que denomina «intentos de maximizar la eficacia» del referido principio. Estos intentos serían el desencadenante del cuestionamiento actual del principio dispositivo.

Ese posible abandono o reducción del alcance del principio dispositivo y las vías y requisitos para llevar a cabo esta operación constituye el objeto del IV y último Capítulo de la obra.

En este breve comentario no voy a tratar de resumir las numerosas aportaciones que el autor realiza en los ámbitos que acabo de reseñar de forma somera. Tampoco voy a seguir en mi exposición la estructura o el esquema expositivo que el libro adopta. Centraré mi atención únicamente en el análisis de los aspectos que creo más significativos a la hora de precisar el contenido del principio dispositivo y las funciones jurídicas que está llamado a desempeñar en nuestro ordenamiento. Lo haré en constante diálogo con el libro y partiendo siempre de sus valiosas aportaciones, que en relación a estas dos cuestiones se hallan no sólo en el referido Capítulo III sino en todos Capítulos del libro.

III

El autor define el principio dispositivo incorporado al ordenamiento constitucional español como «la exigencia de intervención de las entidades territoriales designadas por la Constitución en la creación, a partir de la misma, de una

estructura territorial compuesta, y en su posterior modificación, confiriéndoles en ambos momentos una capacidad de propuesta y de codecisión» (pág. 88). En tanto que principio constitucional, el principio dispositivo incluiría «la obligatoriedad» de contar con la voluntad de las entidades territoriales en la adopción de decisiones materialmente constitucionales que afectan a su autogobierno y a la estructura territorial del Estado.

A mi juicio, para delimitar con precisión el contenido y la trascendencia jurídica y política del principio dispositivo y su capacidad de «obligar» deben analizarse, de forma conjunta e interrelacionada, tres cuestiones fundamentales: en primer lugar, la fuente del Derecho a través de la que actúa (o, lo que es lo mismo, la fuerza de obligar que incorpora, la resistencia activa y pasiva que sus manifestaciones tienen frente a otras fuentes y, por tanto, otros «poderes»). En segundo lugar, los ámbitos materiales en los que ese principio puede operar y, especialmente, si se trata de materias que permiten incidir en la configuración de la estructura territorial del Estado en su conjunto (ciertamente la distinción entre materias que afectan internamente al autogobierno de las respectivas Comunidades Autónomas y las que afectan a la estructura territorial en su conjunto es también una cuestión de grado, pero el principio dispositivo tendrá mayor relieve cuando más incida en aspectos generales —de hecho esta dimensión es la única que puede considerarse original del principio dispositivo en términos de Derecho comparado—). Y, finalmente, debe analizarse el tipo de facultades o «capacidades», como dice el autor, que los sujetos territoriales pueden ejercer al aplicar el principio dispositivo (al objeto de poder precisar la efectiva capacidad de decisión que pueden ejercer). El análisis conjunto de estas tres cuestiones puede completarse con una referencia a las funciones o los objetivos constitucionalmente atribuidos a este principio; y todo ello debe ser contrastado con el análisis de su aplicación práctica.

Como he avanzado, el libro analiza estas cuestiones examinando las que denomina manifestaciones materiales, temporales y subjetivas del principio dispositivo, su carácter de principio constitucional, estructural y básico de la Constitución territorial, sus funciones, su distinción conceptual en relación con la desconstitucionalización y sus diversas aplicaciones prácticas.

A) Entrando en el análisis de la primera de las cuestiones mencionadas, debe advertirse que, desde la perspectiva jurídica, el principio dispositivo se manifiesta única y exclusivamente a través de los Estatutos de Autonomía y, más concretamente, a través de la iniciativa y la participación en la elaboración, aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía. Ciertamente, en la fase fundacional, como advierte el profesor Fossas, podía distinguirse entre la iniciativa, preestatutaria por así decir, destinada a comenzar el proceso para

convertirse en Comunidad Autónoma y la iniciativa y participación en la elaboración y aprobación del primer Estatuto de la Comunidad Autónoma correspondiente; sin embargo, en la fase actual el principio dispositivo se manifiesta únicamente en relación a la reforma de los Estatutos. Sólo en este caso existe la «obligatoriedad» de contar con los sujetos territoriales —en este momento ya las Comunidades Autónomas— para que participen en la configuración de su autogobierno e indirectamente en la de determinados aspectos de la estructura territorial del Estado en su conjunto. Como no podía ser de otra forma, esta obligación de participación en la reforma estatutaria siempre se ha respetado (aunque la eficacia real de esa participación, como veremos, no siempre ha sido igualmente relevante), pero el hecho de que el cauce normativo a través del que se manifiesta el principio dispositivo sea únicamente el de las reformas estatutarias tiene una notable trascendencia a la hora de precisar su alcance.

En efecto, este hecho pone de manifiesto que las modificaciones del autogobierno de las Comunidades Autónomas e indirectamente del modelo de estructura territorial del Estado promovidas mediante la participación de los sujetos territoriales tienen una fuerza activa y pasiva «infraconstitucional» y «supralegal» o, dicho de otra manera, el principio dispositivo actúa a nivel infraconstitucional y supralegal.

La primera de estas constataciones permite comenzar a matizar la afirmación, tantas veces reiterada por un sector de la doctrina, de que el principio dispositivo deja abierta y a disposición de las Comunidades Autónomas la estructura territorial del Estado.

No cabe duda de que la relevante desconstitucionalización del modelo territorial existente en España confiere al principio dispositivo una singular importancia al permitir que las Comunidades Autónomas participen en el diseño de ámbitos materiales que en otros ordenamientos son regulados por la Constitución. Sin embargo, a la hora de precisar la efectiva trascendencia jurídica y práctica de esa participación en el diseño de la estructura territorial debe tenerse en cuenta que la misma se produce con plena subordinación a la Constitución y a sus reformas, con lo que, en rigor, no puede afirmarse que el modelo constitucional de estructura territorial del Estado quede a disposición de las Comunidades Autónomas.

En efecto, cuando los Estatutos llevan a cabo la función de complemento de la Constitución regulando las materias materialmente constitucionales que ésta no ha regulado o cuando concretan las regulaciones constitucionales que admiten diversas concreciones, ejercen esas funciones con sujeción a la Constitución en un doble sentido. De un lado, en el más evidente de que las reformas deben respetar las muchas y relevantes previsiones que la Constitución continúa conteniendo a pesar del importante grado de desconstitucionalización e «incon-

creción»; de otro lado, y sobre todo, en el sentido de que el ámbito de actuación del principio dispositivo, y su misma existencia, están a la libre disposición del poder de reforma constitucional en el que, por cierto, tienen una posición de monopolio los órganos generales o centrales del Estado y, en cambio, las Comunidades Autónomas tienen reconocida una de las participaciones menos significativas de cuantas hoy existen en el panorama comparado de los Estados federales o políticamente descentralizados a favor de las instancias subestatales. Es cierto que el principio dispositivo representa una originalidad en Derecho comparado, pero es una originalidad que no sustituye sino que está subordinada al principio general que rige en todos los Estados políticamente descentralizados conforme al cual el modelo está a disposición del poder de reforma constitucional. Es más, dada la mencionada falta de participación significativa de las Comunidades Autónomas en la reforma constitucional, podría decirse que el principio dispositivo suple o hace las veces de la participación en la reforma constitucional; pero se trata de una suplencia a la baja. En nuestro ordenamiento la participación de los sujetos territoriales en la reforma del sistema territorial está degradada en relación con lo que sucede mayoritariamente en los demás Estados políticamente descentralizados: no se produce a nivel constitucional sino infraconstitucional, subordinado a la Constitución que está «a disposición» exclusivamente del Estado. El principio dispositivo no priva al Estado de ninguna de las competencias que poseen otros Estados en los sistemas políticamente descentralizados a la hora de diseñar libremente la estructura territorial del Estado, ni introduce disminución o condicionamiento alguno a esas competencias; añade un mecanismo que puede incidir en ese diseño, pero se trata de un mecanismo que está subordinado al único mecanismo existente en los demás Estados políticamente descentralizados. Ese carácter «infraconstitucional» del principio dispositivo explica y justifica el hecho, tantas veces lamentado por un sector de la doctrina, de que las modificaciones introducidas indirectamente en el modelo de estructura territorial a través de este procedimiento no requieran las mayorías más cualificadas de las reformas constitucionales.

Para confirmar el dato de que el principio dispositivo opera a nivel infraconstitucional basta tener en cuenta que una parte importante de las reformas estatutarias se limitan a proponer la modificación de la concreción que de la Constitución han hecho los poderes constituidos. No pretenden completar la Constitución o modificar los preceptos que llevaron a cabo esta tarea, sino modificar la concreción infraconstitucional de la Constitución. Esto es cabalmente lo que ha pretendido hacerse en una buena parte de las reformas estatutarias en curso, especialmente en la del Estatuto de Cataluña, que sirve al libro como *leading case*, y que pretende aprovechar la experiencia de los treinta años de aplicación de la Constitución para proponer una concreción de la misma distinta

de la que ha venido haciéndose durante este tiempo, sobre todo por parte del legislador estatal.

Como contrapartida, el carácter «supralegal» del principio dispositivo o, mejor, el hecho de que esa participación de las Comunidades Autónomas en las modificaciones de su autogobierno e indirectamente de aspectos importantes de la estructura territorial del Estado se canalice a través de una norma que por su rigidez adquiere una posición de «supralegalidad» tiene, a mi juicio, como he intentado razonar en otro lugar (2), la nada despreciable ventaja de contribuir a «reconstitucionalizar» el modelo de organización territorial del poder, aunque sea de forma parcial y atípica. Con todo, este dato no contribuye a destacar la importancia del principio dispositivo, pero tampoco sirve de base para afirmar que en su virtud la Constitución territorial o parte de la misma queda en nuestro ordenamiento a disposición de las Comunidades Autónomas.

B) En cuanto al ámbito material en el que puede operar el principio dispositivo, el libro, al analizar su «manifestación material», destaca que ese principio se manifiesta en relación a dos elementos esenciales de la estructura territorial en su conjunto: la creación y delimitación de las entidades territoriales, y la distribución del poder entre éstas y las instancias centrales del Estado; a esos elementos esenciales se añaden otros «definitorios de su autogobierno, contenidos en su norma institucional básica, el Estatuto de Autonomía, incluyendo su procedimiento de reforma» (pág. 92). Recuerda que en lo tocante a la creación de las Comunidades Autónomas, el Estado, salvo que utilice alguna de las vías excepcionales del artículo 114 de la Constitución, no puede imponer la constitución de una Comunidad Autónoma, para ello es necesario que, en virtud del principio dispositivo, los sujetos territoriales legitimados manifiesten tanto su voluntad de iniciar ese proceso —ejerciendo el llamado derecho a la iniciativa autonómica y escogiendo para ello una de las vías constitucionalmente previstas para manifestar esta voluntad— como, posteriormente, manifestando la voluntad de constituirse en Comunidad Autónoma —participando en la elaboración y aprobación del respectivo Estatuto de Autonomía a través de uno de los también diversos procedimientos de elaboración previstos en la Constitución—. Esta decisión incluiría cuestiones tan relevantes como la delimitación del territorio de la Comunidad Autónoma, su identificación, su denominación, el procedimiento

(2) Sobre este tema puede verse Carles VIVER, «En defensa dels Estatuts d'Autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències», *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 1, 2005. Traducción castellana en *Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, ed. Gerardo RUIZ-RICO, Tirant lo Blanch, 2006, y en *El Estado Autònomic: actas de las XI Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

de reforma del Estatuto y otras cuestiones de índole más interna como la regulación de las instituciones de autogobierno.

Sin embargo, como se acaba de decir, al analizar la manifestación temporal y subjetiva del principio dispositivo, se señala que de las dos manifestaciones temporales de éste, en la actualidad la función «creadora» o «instauradora» ya se ha agotado, de modo que hoy no se puede recurrir a dicho principio para justificar la creación de nuevas Comunidades Autónomas, distintas de las actuales; subsiste tan sólo la función de modificación o adaptación a las circunstancias cambiantes, mediante la iniciativa y la participación en la elaboración y aprobación de las reformas estatutarias. Desde esta perspectiva, el alcance y la trascendencia del principio dispositivo se cifra en gran medida en el contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos de Autonomía, es decir, en el alcance del ámbito material que la Constitución atribuye a los Estatutos. El libro no analiza a fondo y de forma sistemática esta cuestión, posiblemente porque en el momento en el que se redactó se estaba debatiendo esta cuestión en el seno del Tribunal Constitucional. Ciertamente el autor aporta algunas consideraciones generales al respecto y apunta la idea de que en las actuales reformas, especialmente en el caso del Estatuto catalán, se ha pretendido «maximizar la eficacia del principio dispositivo», mediante precisamente la ampliación al máximo del contenido del Estatuto; sin embargo, como digo, no entra en el análisis de esta compleja cuestión, respecto de la que la doctrina parece haber consensuado mayoritariamente una primera premisa, aunque subsiste un notable desacuerdo a la hora de su aplicación concreta. Se trata de una premisa que el Tribunal Constitucional en la citada STC 247/2007 ha matizado y completado, en lo que creo que es una buena línea doctrinal, aunque también en este caso su aplicación suscita algunos interrogantes.

En efecto, superando viejas tesis reduccionistas, la doctrina científica mayoritaria parece ir aceptando la idea de que pueden ser objeto de regulación por parte de los Estatutos de Autonomía las materias contenidas en la lista del artículo 147.2 de la Constitución, más las materias respecto de las que existe en la Constitución remisiones expresas a los Estatutos y también materias con ellas materialmente «conectadas». Lo cierto es que la doctrina no justifica, como si fuese algo evidente, por qué el contenido posible debe estar conectado materialmente con el necesario. A mi juicio, el contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos viene fijado por la Constitución en este mismo artículo 147, pero en su párrafo 3, al atribuir a los Estatutos el *nomen iuris* y la función constitucional de ser la norma institucional básica de la respectiva Comunidad Autónoma. Se trata de un concepto indeterminado, que deja un amplio margen a la libre configuración al legislador estatutario o estatuyente, es decir, al acuerdo entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma, para que determi-

nen qué es lo que consideran que es «institucionalmente básico» y al mismo tiempo exige de la doctrina científica y de los órganos jurisdiccionales una notable dosis de humildad y de *self restraint* a la hora de imponer, o coadyuvar a imponer, sobre esa base tan ampliamente indeterminada sus construcciones dogmáticas como parámetro de constitucionalidad de la referida opción. Esto no significa, por supuesto, que ese concepto no sea determinable y que los Estatutos no tengan un contenido constitucionalmente acotado.

El Tribunal Constitucional en la mencionada Sentencia, después de recurrir a la doctrina del contenido posible conectado con el necesario, analiza la cuestión desde la perspectiva del concepto de norma institucional básica y llega a la conclusión de que en un Estatuto pueden incluirse «no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional a que hemos aludido, sino también otras cuestiones, derivadas de la previsiones del artículo 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y con los ciudadanos, de otro», y añade a renglón seguido que «el principio dispositivo ofrece, así, un margen importante en este punto a las diferentes opciones de las Comunidades Autónomas, margen tanto sustantivo como de densidad normativa» (FJ 12).

Ciertamente, dentro de este amplio ámbito material acotado por las funciones que la Constitución atribuye a los Estatutos, la Constitución impone límites materiales concretos, que derivan de determinadas reservas legislativas —especialmente de reservas de ley orgánica— y del juego complejo que depara el hecho de que los Estatutos son al mismo tiempo normas territorialmente limitadas y leyes estatales. No es éste el lugar adecuado para entrar en detalle en el análisis de los criterios que utiliza la Constitución para delimitar el ámbito material susceptible de ser regulado a través de los Estatutos de Autonomía. A nuestros efectos basta señalar que este contenido es potencialmente muy amplio y que, en virtud de la desconstitucionalización e «inconcreción», pueden regular cuestiones que tienen no sólo relieve interno, sino también una importante incidencia en lo que Enric Fossas denomina «elementos esenciales de la estructura territorial en su conjunto», que, insisto, es lo verdaderamente original y lo más relevante del principio dispositivo incorporado a nuestro ordenamiento. Así sucede, por ejemplo, con la denominación de las respectivas Comunidades Autónomas, con la regulación de determinadas relaciones entre la Comunidad Autónoma y otros entes, con la financiación de la Comunidad y, sobre todo, con las competencias que atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas, cuya trascendencia en la configuración de la estructura territorial en su conjunto es difícil de exagerar, ya que al llevar a cabo esta tarea indirectamente están

delimitando el ámbito competencial del Estado y esto no sólo por el dato obvio de que al atribuir las competencias a las Comunidades Autónomas se reducen las competencias que corresponden al Estado en virtud de la cláusula residual, sino también porque, como ha recordado el Tribunal Constitucional en la Sentencia tantas veces citada, reiterando jurisprudencia constitucional consolidada, los Estatutos al atribuir las competencias a las respectivas Comunidades pueden precisar su alcance material y funcional, delimitando así de forma indirecta pero inevitable el alcance de las competencias que la Constitución atribuye al Estado en su artículo 149, aunque esta delimitación no puede en ningún caso desnaturalizar «el contenido que sea propio de cada materia y que permite su reconocibilidad como institución» (FJ 10). Así lo hicieron ya los Estatutos iniciales y sus reformas de los años noventa y así lo han hecho las reformas actuales.

La construcción doctrinal contenida en este fundamento jurídico me parece impecable: comienza afirmando —frente a quienes sostienen que las competencias del Estado ya están definitivamente precisados en la Constitución, de modo que no cabe ninguna delimitación ulterior— que la Constitución enuncia esas competencias pero no las describe ni delimita ni define; admite a continuación que el legislador ordinario puede interpretar el alcance de estas competencias, aunque, en aplicación de la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto —sobre la LOAPA— (que, no obstante, matiza en su posible esquematismo con cita de Sentencias posteriores), afirma que ese legislador no puede incorporar definiciones de las competencias «con pretensión de vinculación general para todos los poderes públicos»; sin embargo, a continuación advierte que esta doctrina no puede aplicarse sin más a los Estatutos y al legislador estatutario —con lo que priva de base a la tesis de quienes sostenían que los nuevos Estatutos, al precisar el alcance material y funcional de las competencias autonómicas, estaban actuando como inconstitucionales «Loapas invertidas»— y concluye declarando, como ya se ha dicho, que los Estatutos al delimitar sus competencias pueden delimitar indirectamente las competencias estatales siempre que no afecten al núcleo incontrovertible de esas competencias, aplicando de forma pertinente un test de reconocibilidad.

En definitiva, aunque la determinación exacta del alcance «material» del principio dispositivo deba hacerse a partir del análisis pormenorizado de los múltiples problemas que plantea la determinación de la materia que legítimamente puede ser objeto de regulación por parte de los Estatutos de Autonomía, lo cierto es que una simple aproximación global a esta cuestión muestra sin ningún género de dudas que el principio dispositivo puede afectar a materias de muy notable relieve, que afectan a la estructura territorial del Estado en su conjunto y a cuestiones —como destacadamente las competencias— que en la

mayoría de los ordenamientos de Estados políticamente descentralizados están incorporados a la Constitución estatal o federal.

C) Con todo, para acotar cabalmente el contenido del mismo y precisar su trascendencia jurídica y práctica debe hacerse referencia al alcance de las facultades a través de las que se manifiesta el referido principio.

Aquí el libro insiste, reiterada y acertadamente, en que las facultades que ejercen los sujetos territoriales en relación con las reformas estatutarias son sólo de propuesta y de codecisión. La precisión es necesaria porque la propia expresión de «principio *dispositivo*» parece dar a entender que, en virtud de este principio, esos sujetos tiene capacidad para «disponer», en el sentido de «ejercitar en las cosas facultades de dominio» (3), del modelo territorial o, mejor, de la parte desconstitucionalizada de este modelo; parece dar a entender que de su libre voluntad depende la determinación del modo en el que se concreta este modelo, que, por ello mismo, estaría permanentemente en manos, «a disposición», de las Comunidades Autónomas. Las abundantes citas de otros autores que se traen a colación en numerosas páginas de la obra revelan que en muchas de ellas subyace esta concepción errónea del contenido del principio dispositivo o en todo caso pueden llevar a esta conclusión distorsionadora. Se alude, por ejemplo, a «la capacidad de disposición del autogobierno» por parte de las Comunidades Autónomas, a la «facultad de redefinir de manera indefinida el ámbito de su autonomía», a la posibilidad «de mantener abierto el modelo de forma permanente», al hecho de que en virtud de este principio «el pretendido modelo (constitucional) está siempre a disposición de cualquiera de los poderes territoriales». La prueba de que estas expresiones en algunos casos son fruto de una concepción equivocada del alcance de las facultades que incorpora el principio dispositivo podría hallarse en el hecho de que a este principio se le achaca, por ejemplo, la desvertebración del modelo de Estado, su supuesta inestabilidad, la falta de una visión global en la que los intereses generales del Estado estén presentes, etc.

Para evitar confusiones y conclusiones erróneas debe precisarse el contenido de las facultades que pueden ejercer las Comunidades Autónomas en virtud del principio dispositivo. En el libro no se hace un análisis específico de esta cuestión, pero en varios pasajes del mismo se contienen elementos más que suficientes para afirmar algo que puede parecer obvio pero que no se tiene en cuenta cuando se describe el principio dispositivo con expresiones como las que

(3) Ver el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Más explícito, el *Diccionario de uso del español* de María Moliner define disponer como «tener alguien la libertad para hacer lo que quiere con una cosa».

acabo de citar o cuando se le atribuyen los males que acabo de referir. Así, debe quedar claro de entrada que, superada la fase fundacional, en la actualidad en ejercicio del principio dispositivo las Comunidades Autónomas no tienen ninguna facultad de «disposición», la tienen únicamente de propuesta: de propuesta reforzada, si se quiere, pero de simple propuesta y, en algún caso, de veto. Las Comunidades no disponen sobre el contenido de sus Estatutos ni, menos aún, sobre el contenido del sistema constitucional de distribución territorial del poder; proponen tan sólo. Por ello, dicho sea de modo incidental, creo que lo que en la actualidad queda del llamado principio dispositivo debería dejar de denominarse principio dispositivo, con toda la carga valorativa y distorsionadora que esta expresión ha demostrado tener; sería más ajustado a la realidad actual de ese principio hablar, por ejemplo, de principio propositivo.

En cualquier caso, la constatación de que mediante el principio dispositivo las Comunidades Autónomas sólo proponen, permite corroborar, analizándola desde otra perspectiva, la idea de que la configuración del autogobierno de las Comunidades Autónomas y de aspectos relevantes del sistema territorial en su conjunto no está permanentemente abierta y a disposición de las Comunidades Autónomas, lo único que está abierto es la posibilidad de proponer la modificación de esos aspectos del sistema de distribución territorial del poder. El modelo está abierto a disposición únicamente del Estado, a través del poder de reforma constitucional. Ciertamente, como sucede en todos los sistemas políticamente descentralizados, el Estado no puede modificar unilateralmente los Estatutos de Autonomía, pero conserva el único instrumento que los Estados poseen en Derecho comparado para producir la modificación de la estructura territorial estatal. En puridad, el único poder real que atribuye el principio dispositivo a las Comunidades Autónomas es el de obligar a las Cortes Generales a debatir, cuando menos en el trámite de «toma en consideración», una propuesta de modificación de su autogobierno, aunque ciertamente esa propuesta en nuestro ordenamiento puede tener trascendencia indirecta en el sistema territorial en su conjunto.

Sin lugar a dudas esta facultad de propuesta, en determinadas circunstancias, puede tener una nada despreciable trascendencia jurídica y política y puede permitir que las Comunidades Autónomas ejerzan en la práctica un notable poder. Debe tenerse en cuenta, por ejemplo, que las propuestas de reforma estatutaria que los Parlamentos autonómicos aprueban y remiten a las Cortes Generales, frente a lo que en alguna ocasión se ha dicho e incluso se ha practicado, no son meros documentos o programas políticos en los que se expresan aspiraciones y objetivos que las Comunidades Autónomas hacen llegar a las Cortes para que éstas los debatan y manifiesten su opinión política, sino que se trata de proposiciones de ley que aspiran a convertirse en normas jurídicas vinculantes y que

ponen en funcionamiento el procedimiento legislativo en el seno de las Cortes Generales; además, en esta tramitación ante las Cortes las Comunidades Autónomas tienen un importante protagonismo, incluida una facultad de veto, que se manifiesta en la posibilidad de retirar la propuesta en cualquier momento de su tramitación; a ello hay que añadir, en algunos casos, el referéndum territorial de ratificación. En la práctica, además, si la propuesta de reforma presentada tiene un amplio soporte político y social en la respectiva Comunidad, no cabe duda de que puede llegar a condicionar fuertemente la posición de las Cortes y su rechazo total o parcial puede tener para el Estado un alto coste político. Sin embargo, insisto, el único poder derivado del principio dispositivo es el de obligar a iniciar este debate.

Por supuesto también es cierto que esa facultad de forzar un debate de estas características en las Cortes Generales puede provocar tensiones entre el Estado y la Comunidad Autónoma que lo promueve, entre Comunidades Autónomas que pueden verse indirectamente afectadas por las reformas propuestas e incluso en el seno de los partidos políticos —entre las instancias centrales y las territoriales—. Por ello, cuando se achaca al principio dispositivo los efectos perniciosos que suelen achacársele y se propone su supresión lo que finalmente se debate es si el sistema político español es suficientemente sólido como para soportar que cada cierto lapso de tiempo —treinta años en el caso de Cataluña— desde las Comunidades Autónomas se plantee el debate sobre la concreción que de la Constitución se ha ido llevando a cabo, especialmente por parte de los legisladores ordinarios. Más allá de los errores cometidos en el reciente proceso de reformas estatutarias y del tremendismo que embarga la vida política española, quisiera creer que el sistema puede administrar con normalidad ese envite, que sin duda, analizadas las cosas con cierta perspectiva, tiene también sus efectos beneficiosos para el adecuado funcionamiento del propio sistema.

Con todo, lo que me interesa destacar es que, tampoco desde la perspectiva de las facultades que incorpora, puede concluirse que el principio dispositivo deja el modelo territorial abierto a disposición de las Comunidades Autónomas. Esto es así no sólo porque, como se señala en el libro, la apertura del sistema debe imputarse a la desconstitucionalización y no al principio dispositivo, sino también por algo para mí más relevante, dado que en la práctica ambos conceptos operan conjuntamente: porque las facultades de propuesta y de codecisión manifestadas a través de las reformas estatutarias en ningún caso atribuyen una «capacidad de decisión» a las Comunidades Autónomas sobre su autogobierno ni sobre el modelo constitucional de distribución territorial del poder en su conjunto.

D) Para acotar el contenido y ponderar la trascendencia práctica del principio dispositivo también resulta relevante analizar las funciones que está lla-

mado a desempeñar en nuestro ordenamiento. Para ello, la primera constatación que debe hacerse es la de que, como señala el autor, la adopción del principio dispositivo no respondió a la imposibilidad de que los partidos políticos representados en las Cortes «constituyentes» llegaran a un acuerdo sobre el modelo de estructura territorial del poder. La desconstitucionalización, que sí respondía a esa imposibilidad, no implicaba necesariamente la incorporación del principio dispositivo; por ello puede afirmarse que su adopción respondió a valoraciones y objetivos de otro tenor, entre los que no cabe descartar la consideración de que esta opción ofrecía ventajas en relación con otras alternativas. Planteada así la cuestión, resulta pertinente preguntarse por la finalidad perseguida con la incorporación del principio dispositivo al texto constitucional.

La premisa de la que debe partirse al intentar dar respuesta a este interrogante es la de que si bien de los opacos debates parlamentarios parece deducirse que uno de los objetivos de esa incorporación fue el de que la descentralización política no debía ser fruto de un simple otorgamiento o decisión «desde arriba», sino que debían tener un importante componente de consentimiento y de impulso «desde abajo», lo cierto es que, como declara el Tribunal Constitucional en varias sentencias, con la consagración de este principio no se pretendió reconocer a los sujetos territoriales una suerte de poder constituyente originario de corte federal (desde el principio del debate constituyente quedó claro que la Constitución que es fruto únicamente del poder constituyente originario del Estado basado en la soberanía del pueblo español y el principio dispositivo actúa en el plano subconstitucional de las reformas estatutarias). En rigor, según destaca el profesor Fossas, el objetivo perseguido con el principio dispositivo era y es doble: en primer lugar, ser cauce y expresión de los derechos de las nacionalidades y regiones a la iniciativa autonómica, a constituirse en Comunidad Autónoma y a la autonomía. En segundo lugar, permitir la diversidad en los regímenes de autonomía de las diversas Comunidades Autónomas, cuando menos la diversidad en los ritmos de acceso a la autonomía. En línea con lo que he venido afirmando hasta aquí, yo añadiría un tercer objetivo, más modesto pero quizá más real: la posibilidad de forzar el debate sobre el autogobierno de la respectiva Comunidad Autónoma en las condiciones propias de una propuesta de reforma estatutaria.

En relación con lo primero, ya he avanzado que el profesor Fossas al analizar las manifestaciones subjetivas del principio dispositivo advierte, apartándose fundadamente de la doctrina mayoritaria, que el derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones no se agota en la etapa fundacional del Estado de las autonomías, en la creación de las Comunidades Autónomas, sino que pervive en la fase de modificación de la estructura territorial, es decir, en la fase de modificación de los Estatutos. Esta constatación le permitirá reforzar la idea del

carácter de principio estructural del principio dispositivo y la tesis de la necesidad de proceder a la reforma constitucional por la vía agravada para la supresión o reducción de su alcance.

En relación con la diversidad, el libro defiende la idea de que ésa fue la principal finalidad perseguida por los constituyentes; deduce de los debates parlamentarios y de la tramitación del texto constitucional que la desconstitucionalización estuvo precisamente al servicio de esta idea. Con la incorporación del principio dispositivo se pretendía abrir la posibilidad de que el régimen de autonomía política no se generalizara a todo el territorio estatal y, sobre todo, como señala el autor, más que eso, lo que se pretendía es que no se impidiera la diferenciación en los niveles de autonomía, aunque no se cerrara el paso ni a la generalización ni a una futura igualdad entre las Comunidades Autónomas.

También para el Tribunal Constitucional la función de posibilitar la diversidad constituye la idea motriz de la incorporación del principio dispositivo en nuestro ordenamiento. Cuando en dicha doctrina se alude al principio dispositivo se hace casi siempre para justificar la posibilidad de que los Estatutos contengan concreciones diversas del régimen autonómico (aunque luego al interpretar y aplicar los Estatutos a los supuestos concretos objeto de enjuiciamiento el Tribunal normalmente utiliza criterios homogeneizadores). Ésta sería la funcionalidad primordial del principio.

La doctrina científica también insiste en esta idea, aunque normalmente para destacar su disfuncionalidad y su potencial disgregador. En efecto, para sus críticos el principio dispositivo puede llevar a una irrazonable existencia de 17 concreciones distintas de la Constitución o a la apertura de un proceso de emulación entre Comunidades Autónomas en el que finalmente no se tengan en cuenta los intereses generales del Estado en su conjunto. No comparto las premisas del planteamiento teórico que subyace a este diagnóstico o, mejor, a esta premonición nunca hecha realidad hasta ahora. El principio dispositivo por su propia naturaleza propositiva no puede producir ese resultado. Su función desde la perspectiva de la diversidad no es, ni puede ser en nuestro ordenamiento, la de imponer o garantizar la diversidad sino la de permitirla en el grado que el Estado estime oportuno. Esto es así, a mi juicio, en primer lugar, porque, como queda dicho, la finalidad constitucional del principio dispositivo no es la de asegurar la diversidad del autogobierno de las Comunidades Autónomas, sino la posibilidad de que ésta exista. A través del principio dispositivo las Comunidades Autónomas únicamente pueden proponer —y exigir— la celebración de un debate sobre la «toma en consideración» de esa propuesta, pero la decisión sobre el grado de diversidad que el Estado de las autonomías puede soportar para funcionar de forma eficaz y solidaria o, simplemente, el grado de diversidad que políticamente se está dispuesto a tolerar depende de la decisión de los órganos

generales del Estado, manifestada a través de su intervención en el proceso de reforma de los Estatutos y, en último término, a través del poder de reforma constitucional. Las Cortes Generales, en el debate y aprobación de las propuestas de reforma estatutaria, no se limitan a llevar a cabo una labor de control de constitucionalidad de esas propuestas (aunque en alguna ocasión, por razones que no vienen al caso, se ha pretendido darle esta veste), su labor es la de garantizar los intereses generales del conjunto del Estado y, muy especialmente, la de determinar el grado de diversidad que el sistema puede o quiere admitir. No se pueden imputar al principio dispositivo hipotéticas disfunciones que, por su propia configuración constitucional, nunca puede provocar y que de producirse derivarían del mal funcionamiento de otra institución a la que se atribuye la función de contrapeso al decidir acerca de las propuestas. La hipótesis de un legislador estatal esquizofrénico o abúlico no me parece determinante como argumento para condicionar la existencia de instrumentos jurídicos que cuya virtualidad final depende del buen ejercicio de las funciones que ese legislador tiene encomendadas.

La realidad, con la que finalmente deben contrastarse todas las construcciones teóricas, creo que confirma la tesis que aquí se mantiene. A mi juicio todos los datos apuntan a que la diversidad respecto del autogobierno de las Comunidades Autónomas es cada vez más reducida y menos significativa. Como se razona en el libro, el grado de diversidad existente en nuestro ordenamiento, salvando el concierto económico de las Comunidades forales, las especificidades fiscales canarias y los inevitables hechos diferenciales — lengua, derecho civil... —, es hoy muy limitado. A lo largo de sus treinta años de vigencia, el Estado de las autonomías ha experimentado un claro y constante proceso de homogeneización, fruto, paradójicamente, en algunos casos de reformas estatutarias promovidas en ejercicio, más o menos inducido, del principio dispositivo. Así lo reconoce el informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional en el que se certifica la escasa «eficacia del principio dispositivo para crear un sistema de distribución territorial del poder diferenciado».

En las recientes reformas estatutarias se habría abierto, por vez primera en este tipo de procesos, la posibilidad de potenciar una cierta diversidad; sin embargo, no está nada claro que en la práctica esto vaya a ser así: en primer lugar, porque en la mayoría de las reformas de los Estatutos del artículo 143 CE las actuales reformas se aprovechan para incorporar las pocas competencias que hasta ahora figuraban sólo en los Estatutos del artículo 151 CE (policía autonómica, administración de la Administración de Justicia, incluso en algunos casos sistema penitenciario); en segundo lugar, porque los aspectos que los nuevos Estatutos no unifican pueden homogeneizarse en el momento de su aplicación

práctica, como se ha venido haciendo hasta ahora por parte del legislador estatal y de la jurisprudencia constitucional.

En cualquier caso, más allá del debate sobre la diversidad existente o potencial, lo relevante a nuestros efectos es constatar que esa diversidad no depende del principio dispositivo, sino de la decisión de los órganos generales del Estado. Por ello, también desde esta perspectiva, cuando se pretende suprimir o reducir el alcance del principio dispositivo, en rigor, no se trata de evitar un inexistente peligro de disgregación promovido por esta vía, sino de evitar que las Comunidades Autónomas puedan obligar a que los órganos centrales del Estado debatan con ellas sobre el grado de diversidad que consideran que el sistema debe tolerar. Naturalmente, a quienes no aceptan ni tan siquiera que en nuestro ordenamiento exista la posibilidad de diversidad o asimetría entre Comunidades Autónomas, mantener esa capacidad de propuesta de debate les puede parecer superfluo e incitador de ejercicios que llevan a la pérdida de energías políticas. Sin embargo, incluso en este contexto debe reiterarse que el principio dispositivo puede emplearse no sólo para intentar introducir diversidad en el autogobierno de las Comunidades Autónomas, sino que puede tener como objetivo mejorar el nivel de autogobierno de una Comunidad Autónoma sin descartar que, como ha sucedido hasta ahora, esa mejora se generalice. El principio dispositivo posibilita la diversidad pero su objetivo puede ser únicamente el de auspiciar la adaptación de los Estatutos —de todos ellos por igual— a las cambiantes circunstancias del Estado de las autonomías. Esto es así porque en el fondo, como queda dicho, el único objetivo primario y real del principio dispositivo es el de obligar a las Cortes a debatir. Esto es, como he reiterado, lo que debe discutirse cuando se propone la supresión del principio dispositivo.

En puridad, como han hecho notar los más agudos analistas, si se pretendiese introducir en España una cierta de diversidad entre las Comunidades Autónomas, la única vía efectiva sería la de la Constitución —se habló de «leyes constitucionales»— y con la participación y el asentimiento —expreso o tácito pero real— de todas las Comunidades Autónomas. La vía del principio dispositivo y de las reformas estatutarias por su naturaleza esencialmente bilateral produce suspicacias y rechazo.

E) A todo lo dicho hasta aquí acerca del limitado alcance del contenido del principio dispositivo, especialmente en cuanto a las facultades que atribuye a las Comunidades Autónomas, debe añadirse el dato de que en la práctica su eficacia real ha sido muy reducida. Ello es así no sólo desde el punto de vista de su contribución a la diversidad, sino sobre todo de la efectiva participación de los sujetos territoriales tanto en la fase de constitución de las Comunidades Autónomas como en la de reforma de sus Estatutos de Autonomía. El autor destaca los importantes condicionamientos fácticos y jurídicos que limitaron

el libre ejercicio de este principio por parte de los sujetos territoriales, especialmente en la etapa fundacional y en la de las primeras reformas estatutarias (recuérdense el establecimiento de las preautonomías, los pactos autonómicos entre los dos partidos de ámbito estatal, las leyes orgánicas de transferencias que precedieron y condicionaron las reformas estatutarias de los años ochenta, etc.). Sólo en las recientes reformas podría hablarse de una efectiva participación de las Comunidades Autónomas no condicionada «desde arriba». Ciertamente ésta es también una cuestión de grado. En las fases precedentes, sin duda hubo una participación y un impulso «desde abajo» y, por el contrario, en las actuales reformas han existido importantes condicionamientos desde las instancias centrales en la fase autonómica del proceso. Es inevitable e incluso en alguna medida puede ser oportuno que así sea. Sería interesante analizar con técnicas politológicas o sociológicas las relaciones que en los actuales procesos de reforma estatutaria se produjeron, por ejemplo, entre las instancias centrales y las territoriales de los partidos políticos de ámbito estatal. Pero, más allá de todas estas matizaciones, lo que parece incuestionable es que el principio dispositivo solamente se ha manifestado, en su plenitud limitada, una vez a lo largo de los treinta años de vigencia del Estado de las autonomías.

F) A partir de este diagnóstico, desbrozado lo mucho que el principio dispositivo tiene de mito y lo que hoy le queda de realidad, deben valorarse las propuestas de supresión o de reducción de su contenido. En esta ponderación, deberán distinguirse los problemas que plantea la desconstitucionalización y los que derivan del llamado principio dispositivo, teniendo en cuenta que si bien existen algunos buenos argumentos a favor de un mayor grado de constitucionalización del sistema también los hay para defender que la participación de las Comunidades Autónomas en su configuración, en sintonía con lo que es pauta general en los Estados políticamente descentralizados, lejos de debilitarse debería reforzarse, manteniendo una facultad de iniciativa capaz de canalizar propuestas relevantes de modificación y añadiendo facultades efectivamente decisivas en relación a las modificaciones de la estructura territorial del Estado, hoy totalmente inexistentes en nuestro ordenamiento.