

## PRESENTACIÓN

### EL ESTADO AUTONÓMICO EN LA ENCRUCIJADA

ANTONIO LÓPEZ CASTILLO  
Universidad Autónoma de Madrid

JAVIER TAJADURA TEJADA  
Universidad del País Vasco

I. La *Revista de Estudios Políticos* ha querido dedicar toda su atención a un tema que ha ocupado un lugar central en la escena jurídico-política de España durante los últimos años: el proceso de reforma del Estado Autonomómico que se ha llevado a cabo durante la VIII Legislatura, mediante la aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía.

El proceso, política y jurídicamente confuso, ha alcanzado un punto culminante con la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 resolutoria de un controvertido recurso de inconstitucionalidad, el presentado por el Partido Popular, contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En los Estatutos de Autonomía reformados se advierte la concurrencia de una serie de notas a las que, ya sea por su carácter general o por su particular incidencia en la estructura constitucional del Estado autonómico, en el presente número monográfico no se habría podido dejar de prestar una particular atención: la inclusión en los Estatutos de Autonomía de extensivas tablas de derechos, la pretensión de establecer un reparto de competencias con base en la definición de las propias categorías competenciales y mediante desglose de las diversas materias, la inclusión de mecanismos y procedimientos de relación bilateral con las instituciones generales del Estado o la pretensión de articular nuevas formas de inordinación de las Comunidades Autónomas en el Estado.

En consecuencia con este planteamiento, en el limitado espacio disponible, se ha intentado conciliar el tratamiento pormenorizado de esas cuatro

grandes cuestiones (1-4) con otras aproximaciones de alcance más vasto o genérico, en perspectiva y prospectiva (5-6), y algunas otras referencias adicionales relativas al derecho comparado, al efecto de que el lector interesado pueda, si precisa de ello, ilustrarse de inmediato (7-9).

Pues bien, a la coherencia, rigor y profundidad de todas estas contribuciones han sabido sumar los autores —que nos honran al participar en este número monográfico de la REP— una inequívoca nota de libertad de ciencia que, en la medida en que contribuye a proyectar alguna luz sobre buena parte de las tesis centrales en el (muy) politizado debate doctrinal que las reformas estatutarias han suscitado en nuestro país, los coordinadores apreciamos particularmente.

En lo que sigue se alude someramente, a modo de presentación, a las específicas contribuciones de Ortega Álvarez, Cámara Villar, Vírgala Foruria y Montilla Martos, así como a los trabajos de Solozábal Echavarría y Tudela Aranda, y a unas complementarias contribuciones acerca de Alemania, Italia y Suiza, respectivamente suscritas por los profesores Nettesheim y Quarthal, Catelani y Requejo Pagés.

El profesor Ortega Álvarez aborda una cuestión capital en las reformas estatutarias. En la medida en que las mismas tenían por objeto «incrementar el nivel de autogobierno» de las Comunidades Autónomas, la cuestión competencial reviste una particular trascendencia. El trabajo se inicia con la exposición del sistema de reparto de competencias establecido por la Constitución y complementado por la jurisprudencia producida por el Tribunal Constitucional durante las últimas tres décadas. Con esas premisas se abordan los intentos de modificar ese sistema a través de las reformas de los Estatutos. Ortega, que ya había advertido del difícil encaje constitucional de esa pretensión desde el inicio del proceso reformista, analiza con rigor la doctrina emanada del Tribunal Constitucional en la inicial e imprecisa sentencia sobre el Estatuto de Valencia y, sobre todo, en la más clara y rotunda referida al Estatuto de Cataluña. En este sentido apunta una idea de singular interés: «los comentarios dirigidos a la interpretación de los artículos 110, 111 y 112 del Estatuto, donde se definen los conceptos de competencia, exclusiva, compartida y ejecutiva, respectivamente, han ido dirigidos a resaltar si ha existido tacha formal de inconstitucionalidad o se ha salvado la constitucionalidad de la norma mediante una vinculación interpretativa. Sin embargo, lo más relevante no ha sido puesto de manifiesto, y ello consiste en que el Tribunal les niega su condición de norma jurídica». El sistema competencial definido en el Estatuto sería, así, un conjunto de descripciones sistematizadoras carentes de valor normativo.

En el estudio relativo a los derechos estatutarios, el profesor Cámara Villar analiza la regulación de los mismos en los diferentes Estatutos desde una

perspectiva comparativa, antes de pasar a exponer el debate doctrinal que generó esta novedad, y, asimismo, la respuesta inicialmente dada a esta cuestión por el Tribunal Constitucional en su sentencia 247/2007, dictada a propósito del Estatuto de Autonomía de Valencia y, más tarde, en la sentencia 31/2010 relativa al novado Estatuto de Cataluña. Como es sabido, el Tribunal ha concluido finalmente que «este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos, sino mandatos a los poderes públicos (...) operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas». En la contribución del profesor Cámara se analiza críticamente una caracterización del Tribunal que, como bien podrá observar el lector al emprender el estudio referente al caso italiano, resulta muy similar a la adoptada por la Corte Constitucional italiana.

El profesor Vírjala Foruria es autor del estudio relativo a las relaciones de inordinación. El trabajo se inicia con un examen de las posibilidades que tras una reforma constitucional el Senado podría desempeñar en este ámbito. Y posteriormente analiza las novedades que se han introducido en los nuevos Estatutos o en la LOTC. Empezando por esto último, esto es, la modificación del sistema de designación de Magistrados constitucionales para dar en ella participación a las Comunidades Autónomas, el autor considera «inaceptable constitucionalmente que la determinación legal de la forma de designación de los miembros de un órgano constitucional pueda condicionar lo previsto en la Constitución sin una previa reforma constitucional». Con estas premisas, y apoyado siempre en argumentos de gran solidez y solvencia, analiza críticamente la que se considera confusa jurisprudencia del Alto Tribunal (SSTC 49 y 101/2008). Posteriormente se analizan los denominados Consejos de Justicia Autonómicos y, frente a la tesis según la cual la inconstitucionalidad de estos órganos es meramente formal, esto es, que no pueden ser creados por el Estatuto sino por la LOPJ, se defiende la inconstitucionalidad material de la institución. Y ello por una razón muy sencilla, porque los Consejos de Justicia autonómicos se basan en una supuesta «desconcentración de funciones» del CGPJ, y esta «desconcentración» sólo sería posible en relación a órganos administrativos, pero no, obviamente, respecto a un órgano constitucional. En cuanto al resto de relaciones de inordinación establecidas en el Estatuto catalán, se subraya que, de conformidad con el Tribunal Constitucional, «son disposiciones vacías de contenido que no vinculan jurídicamente al legislador central».

Las relaciones de cooperación son abordadas por el profesor Montilla Martos. En este sentido, la insistencia en reforzar el principio de bilateralidad sobre el de multilateralidad fue una de las cuestiones más controvertidas

de los nuevos Estatutos, hasta el punto de que un sector doctrinal vio en ello un intento de implantar un modelo confederal. Para el profesor Montilla «la bilateralidad no es incompatible con la multilateralidad sino que tiene su concreto ámbito de actuación, sus condiciones y límites» y «puede cumplir una importante función para solventar los conflictos territoriales. Las distintas comisiones bilaterales previstas en el Estatuto (de Cataluña), y en el ordenamiento jurídico en su conjunto, adecuadamente articuladas en el marco de una relación esencialmente multilateral, constituyen lugares de encuentro que refuerzan el diálogo intergubernamental, del Estado central con una concreta Comunidad Autónoma. De esta forma, más allá de evitar o aminorar los conflictos territoriales concretos, permiten avanzar en la «cultura de la colaboración». Desde esta óptica, se subraya, a mayor abundamiento, que es lógico que los Estatutos sólo precisen instrumentos bilaterales de cooperación puesto que los multilaterales deben ser regulados uniformemente por el Estado.

Las reformas estatutarias de la VIII Legislatura abordan otras muchas cuestiones de interés, tales como el régimen lingüístico en el caso de Cataluña, o la financiación, en casi todos ellos, por citar sólo algunas de las que no han podido ser objeto de desarrollo específico en este número monográfico. Su análisis hubiera desbordado los límites marcados a este número que no pretende configurarse como un volumen exhaustivo de toda la problemática de las reformas, sino como una obra cuyo foco de atención se centra en el examen de algunos problemas fundamentales.

Desde esta óptica, ha parecido oportuno incluir dos estudios en los que, en perspectiva o en clave ya prospectiva, se contribuyera a desentrañar el estado de la cuestión a la luz de la relevante STC 31/2010 antes de mirar al horizonte futuro del Estado Autonómico.

En esta línea comprensiva se enmarca el riguroso análisis de Solozábal Echavarría, en el que se alcanzan a valorar buena parte de los aspectos formales y cuestiones de fondo que tras la STC 31/2010, bien se plantean en una dimensión no del todo conocida con antelación, bien se han de considerar agotados o disueltos. Y ello no pocas veces en virtud de interpretaciones que han movido a la crítica ya en el propio seno del plenario del TC y que, como bien se expone en esta contribución, presentan no pocos elementos de interés que, tomados en perspectiva, han de contribuir a la mejor comprensión de unas modalidades de interpretación acerca de cuyo sentido y alcance se impone reflexionar.

Por su parte, el letrado parlamentario y profesor Tudela Aranda postula en su contribución una reforma constitucional como expediente lógico y necesario para una consolidación del modelo que, en su opinión, habría de con-

ducir a su federalización. Con todo, aun situado en la órbita del federalismo, acaso consciente de que hablar de «federalismo» es tanto como hablar de «federalismos», el autor propone una fórmula que parece destinada a abrir un amplio debate, constitucionalizar «la singularidad catalana». Y ello, aunque de otro modo, por razones equivalentes a las que explican que en el momento constituyente se acordase la inclusión de la especificidad foral del País Vasco y de Navarra en el texto constitucional. Se trata, en suma, de una propuesta de pretensión integradora mediante diferenciación al efecto de subrayar la potencialidad de un modelo «federal asimétrico»; modelo que un importante sector doctrinal rechaza, por incompatible con un principio de igualdad, basilar a todo Estado constitucional de derecho, y que, en algunos planteamientos políticos minoritarios, sustenta antagónicas propuestas, tendentes al efecto de eliminar esas residuales singularidades historicistas.

En todo caso, y con independencia del contenido concreto de la misma, en este momento crucial en la andadura del Estado autonómico, la reforma constitucional podría considerarse tanto más necesaria cuanto que una parte mollar de las reformas estatutarias —tal y como acertadamente se expone en las diversas colaboraciones de este número—, por partir de presupuestos desenfocados y tender a objetivos indisponibles para el legislador, se ha convertido, tras la intervención del Tribunal Constitucional, en disposición de carente o devaluado valor normativo.

En efecto, muchas disposiciones estatutarias de nuevo cuño habrían perdido su valor jurídico para venir a transformarse en simples declaraciones políticas. Así las cosas, si las disposiciones relativas a derechos no son derechos, si las disposiciones relativas al reparto de competencias no son normas efectivas, si las relaciones de inordinación son simplemente inconstitucionales y si la bilateralidad queda reconducida a un principio de relación entre Administraciones Públicas, etc., quizás no sea del todo desacertado definir este proceso de reformas estatutarias —visto al menos desde una perspectiva jurídica— si no como un viaje a ninguna parte, sí como uno para el que probablemente no se necesitaban tantas alforjas.

Por lo demás, para contar con elementos adicionales de referencia, a los coordinadores de este número nos ha parecido conveniente la inclusión de algunos estudios relativos a variantes de referencia en el federalismo comparado que, sólo por exigencias de espacio, se han limitado a la presentación de alguno de los más significativos casos de su más inmediato espacio europeo, Alemania, Italia y, a título de mera presentación, Suiza, pensando si no en confirmar o deshacer lugares comunes en la doctrina, en contribuir a poner de manifiesto y señalar que, si de la evolución de sistemas federativos se

trata, bueno será tener presente que no hay dos modelos iguales, que problemas similares admiten respuestas diversas.

Del estado de la cuestión en Alemania se han ocupado los profesores Nettesheim y Quarthal. Del conjunto de reformas en las Constituciones de los *Länder* se desprende una tendencia a la conjunción en la respuesta normativa a desafíos compartidos. Así, en particular, mediante previsión de principios rectores y disposiciones finalistas, mediante referencias a la proyección europea del plano regional —sin perjuicio de una mayor articulación de la financiación de las tareas encomendadas a los entes locales—, mediante un reforzamiento de los instrumentos de control parlamentario de los gobiernos regionales, y mediante una cierta emergencia de elementos de democracia directa. Se habría tratado, en suma, de reformas expresivas de una línea de articulación constitucional que «lejos de poner en cuestión la unidad de la Federación, avanza en una efectiva realización de su homogeneidad constitucional».

El informe relativo al caso italiano ha sido elaborado por la profesora Catelani. En el mismo se pone de manifiesto cómo, a pesar de sus insuficiencias y contradicciones, las últimas reformas del regionalismo italiano han introducido una serie de novedades susceptibles de valoración positiva, tales como la distribución de la potestad legislativa, el federalismo fiscal, y la participación de las regiones en la elaboración de las leyes estatales. En todo caso, en Italia, las cuestiones relativas a la forma de gobierno revisten mayor importancia que en nuestro país, seguramente, como consecuencia de la peculiar configuración de su sistema de partidos y de la inestabilidad que ha caracterizado a los gobiernos regionales.

En la contribución relativa a Suiza, asumida por el profesor Requejo Pagés, se destaca, sobre otros rasgos característicos, la operatividad de una cultura tradicional de transacción mediante negociación de controversias que, como es obvio, se completa con la intervención última del Tribunal Supremo. Este constitucionalismo de lo concreto, formalmente anclado en los vestigios de una originaria concepción del soberanismo cantonal —se subraya—, viene experimentando una evolución que, si bien tiene su hito más importante en la reforma total de la Constitución federal, se manifiesta en las recientes reformas constitucionales en algunos de los Cantones. Reformas que no se comprenden bien sino por referencia a su imbricación en el marco delimitado por la Constitución federal. De haber podido disponer de un espacio más amplio, es seguro que los autores de esta nota introductoria habrían tenido la ocasión de ilustrar este aserto mediante cotejo de la magra articulación de disposiciones iusfundamentales, en general, o, por referir sólo un aspecto llamativo en caso de contraste con la correspondiente andadura autonómica, mediante glosa del debate doctrinal conducente a la redacción

de un canónico preámbulo, como ha sido el caso, en particular, en la reformada Constitución zuriquesa.

En todo caso, el estudio de estas y de otras posibles experiencias federativas (incluso de larga trayectoria, como la estadounidense, por irse al prístino supuesto) bien puede contribuir a poner de manifiesto algunas carencias ya características del desarrollo del proceso autonómico en España. La más notoria de las cuales acaso sea la de una falta de precisión del diseño final de conjunto con referencia al cual ordenar el engranaje de unas piezas que, en un proceso político abierto, en virtud de la hipertrofiada concepción al uso del denominado principio dispositivo, tienden a su desencaje y superposición.

El lastre normativo que, como consecuencia de la STC 31/2010, se ha tenido que arrojar por la borda, evidencia que en el proceso conducente al texto sometido a referendo por el estatuyente, cuya voluntad no es sino la objetivación de la conjunción decisoria del parlamento autonómico y de las Cortes generales, los agentes políticos se han conducido, en el mejor de los casos, sin saber qué modelo de Estado se quería alumbrar, y, en la peor de las hipótesis, con la incongruente pretensión sistémica de establecer —de forma tan disfuncional como caótica— tantas modalidades de articulación como Comunidades Autónomas se propongan acometer una reforma estatutaria.

II. Una vez expuestas, a grandes rasgos, las líneas maestras de las contribuciones que integran este número monográfico, se impone algún apunte reflexivo a propósito de las consecuencias inmediatas y a medio plazo derivadas del controvertido pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el novado Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Una decisiva sentencia, en la que el Tribunal Constitucional se ha debido enfrentar al problema jurídico fundamental que subyace a un proceso de in cuestionable relevancia constitucional, el de velado e impropio intento de reformar la Constitución mediante elusión de los procedimientos al efecto, en virtud de un inédito tratamiento instrumental de reformas estatutarias que, formalmente, encarnan en Leyes Orgánicas.

Y a eso es a lo que ha venido a oponerse el Tribunal Constitucional mediante confluente juicio del conjunto de los integrantes del colegio plenario.

En efecto, una lectura conjunta de la sentencia y de los votos particulares pone de manifiesto que los diez magistrados intervinientes han considerado inconstitucional el objetivo de modificar el modelo autonómico tal y como había sido configurado por la Constitución, y desglosado en el detalle en la jurisprudencia constitucional, mediante una práctica novación de los Estatutos de Autonomía en virtud de su intensiva y extensa reforma.

Las discrepancias se refieren únicamente al alcance de esa palmaria constatación. Y más concretamente se centran en la conclusión. Sí, en opi-

nión de algunos, muchos de los preceptos deberían haberse declarado nulos, conforme al criterio mayoritario, se ha impuesto una respuesta más matizada que, si en algunos casos conduce a la nulidad, en la mayor parte de los casos propugna su conservación mediante declaraciones interpretativas que, en buena medida, les privan de valor normativo, al efecto de neutralizar su eventual finalidad política.

En relación con este plano político, la STC 31/2010 se ha de considerar como un ensayo de remedio ante una situación que, si bien sería injusto caracterizar como de improvisada u ocurren, dado que no han faltado los estudios y debates previos, si se compara con la dilatada y premiosa consideración, doctrinal y política, de la reforma constitucional, no resultaría demasiado exagerado tachar de precipitada. Se trata, por lo demás, de una precipitación que incurre en mimesis constitucional. Y ello, en un doble sentido, formal y material. Mimesis que se advierte, sin mayor dificultad, al contrastar los textos previos y posteriores a las reformas estatutarias, tanto por la extensión y estructura de inserción de su articulado, como por la densidad y el detalle de los aspectos que son objeto de su expresa regulación.

A propósito ya del análisis crítico de la STC 31/2010, en tanto que resolución jurídica, se imponen una serie de consideraciones de diverso alcance.

Lo primero de todo es subrayar la reafirmación de la normalidad constitucional que ha supuesto el ejercicio efectivo por parte del Tribunal Constitucional de su función de garante de la supremacía normativa de la Constitución. Y que, en consecuencia, al margen de las legítimas discrepancias políticas y doctrinales, y de las formas en que éstas se manifiestan, de todos —políticos, académicos y ciudadanos en general— se espera un acatamiento no exento de crítica.

De otra parte, y en consecuencia, del Tribunal Constitucional no podía esperarse una enmienda reguladora de la mimética articulación estatutaria. Como es propio de su específica función jurisdiccional, el TC se ha limitado a marcar unos límites —deducidos de la propia Constitución— que los Estatutos no pueden franquear. Claro que el señalamiento de esos límites resulta determinante al efecto de acometer la necesaria obra de consolidación del modelo de organización territorial, lo que comúnmente se ha denominado «el cierre del modelo» y que hasta la presente ocasión no se había planteado con esta centralidad. La sentencia, que ha recibido una valoración que, aun con matices, puede considerarse como positiva, tanto desde el Gobierno y el Partido Socialista, que lo soporta, como desde el Partido Popular, bien podría tomarse como punto de partida para el acuerdo.

Como un punto y aparte, como azaroso final de un principio. Pues hay algunos factores indicadores de que aun falta un largo trayecto antes de que

el proceso de rearticulación que se ha pretendido poner en marcha con las reformas estatutarias encuentre una salida constitucional del todo congruente.

Salida que, inexcusablemente, exigirá retomar la senda de la racionalidad y abandonar la de las pulsiones identitarias y el historicismo. Porque no se puede olvidar que el historicismo es también una de las señas de identidad de los nuevos Estatutos. Una lectura de los Preámbulos nos lo confirma con toda claridad. En ellos subyace la pretensión de introducir un principio de legitimidad histórica en el Estado Autonómico al margen del principio de legitimidad democrática. Dicho con otras palabras, lo que se pretende es afirmar que el derecho al autogobierno de las nacionalidades y regiones tiene un fundamento distinto a la voluntad del Poder Constituyente del Pueblo Español. Tesis esta que el Tribunal Constitucional en la STC 31/2010 no ha podido menos que rechazar con rotundidad y contundencia. Y ello porque, como había sido ya advertido (Muñoz Machado, Sosa Wagner), tal concepción del fundamento de la autonomía territorial sólo tiene sentido en el marco de un sistema confederal.

Así, los Preámbulos de los nuevos Estatutos acogen relatos mágicos sobre la Historia de infinidad de pueblos peninsulares que llevan siglos luchando por la libertad y por la igualdad y unidos por profundos lazos de solidaridad colectiva. En todos ellos aparece el pueblo de la Comunidad Autónoma como un sujeto colectivo de derechos y heredero de toda una historia de grandeza y de agravios. Y si bien es cierto que el historicismo puede tener muy distintos significados, no lo es menos que, considerado como el fundamento de instituciones políticas, únicamente puede tener una finalidad: eliminar, frenar o limitar la capacidad de decisión de los ciudadanos.

Estos textos preambulares impregnados de historicismo pudieron tener algún sentido como Exposiciones de Motivos de los proyectos de nuevos Estatutos, pero su incorporación a los Estatutos finalmente aprobados no deja de plantear numerosos problemas jurídicos. Por ello —y porque había sido objeto de impugnación expresa en el recurso planteado por el Partido Popular— el Tribunal tuvo que enjuiciar la constitucionalidad del Preámbulo del nuevo Estatuto de Cataluña.

Frente a quienes afirman que dichos textos carecen de valor normativo y frente a quienes, en el extremo contrario, sostienen que los preámbulos tienen un valor jurídico idéntico al de cualquier otro artículo de los Estatutos, el Tribunal parece asumir la tesis según la cual, los preámbulos de las leyes tienen un valor normativo indirecto. Las disposiciones preambulares son normativas en la medida en que pueden intervenir en la determinación del significado de las disposiciones del articulado. Los preámbulos tienen así un valor normativo indirecto, en cuanto el intérprete puede obtener la norma

valiéndose —o combinando— tanto de las disposiciones del articulado como de las del preámbulo. Por supuesto que nos encontramos con unas disposiciones cuya intensidad normativa es menor que las del articulado, pero se trata de una diferencia de grado y de forma. La diferencia entre las disposiciones del articulado y las del preámbulo reside, por tanto, en que de las primeras cabe extraer normas sólo de ellas, mientras que las segundas necesitan siempre ser combinadas con aquellas para permitir al intérprete extraer una norma. En eso consiste «la eficacia jurídica interpretativa» del preámbulo.

En ese contexto, y en la medida en que en el Preámbulo del Estatuto se contiene la referencia a Cataluña como nación, el Tribunal se ve obligado a privar de eficacia jurídica interpretativa a esa disposición preambular. Con esa declaración, resuelve el problema de fondo. Ahora bien, no debemos olvidar que la privación de eficacia jurídica interpretativa a una declaración preambular es el mismo resultado al que se llegaría con su pura y simple anulación. Si lo propio de un Preámbulo es tener esa eficacia, y se le priva de ella, resulta claro que tras la intervención del Alto Tribunal, algunas disposiciones del Preámbulo del Estatuto catalán no tienen ya valor jurídico alguno. Queda abierta una vez más la duda en torno a la mayor o menor conveniencia de eludir la declaración formal de inconstitucionalidad.

Dejando a un lado lo fallado sobre el Preámbulo, y entrando al juicio emitido por el Alto Tribunal sobre el articulado, sin duda, en una primera aproximación, si se mira a lo que queda extra muros del Estatuto, quizás aparezca hipertrofiada la palabra «no». Ahora bien, si se observa con más atención el cuadro resultante, es decir, si se mira hacia dentro del parámetro jalonado por el Tribunal, se advierte, sin mayor dificultad, la existencia de un vasto campo para la intervención reguladora del legislador nacional. Y no sólo, como parece, a la vista del anunciado rescate al efecto de recuperar aspectos irregularmente insertos en los Estatutos de Autonomía pero no necesariamente incompatibles con la Constitución, sino también, y sobre todo —y esto sería bueno subrayarlo—, al efecto de regular en el efectivo desempeño de las responsabilidades atinentes a los órganos constitucionales de naturaleza política, el régimen jurídico general en relación, por ejemplo, con las lenguas españolas, tanto en lo que se refiere a su proyección *ad extra* como *ad intra* del Estado.

*Ad extra*, es evidente —por referirse sólo a uno de los aspectos que no son objeto de tratamiento específico en este número monográfico— que la regulación desarticulada de políticas lingüísticas incide en la proyección externa y en relación con la Unión Europea genera dificultades estructurales que pueden repercutir gravemente sobre las expectativas del español como

una de las lenguas de trabajo en el complejo espacio institucional y orgánico de la Unión. Y *ad intra*, de la sentencia se desprende de forma clara que al margen del concreto régimen de la lengua territorial, la lengua española común y oficial del Estado ha de salvaguardar su condición de lengua docente y, en esta medida, el legislador nacional está llamado a extraer las consecuencias oportunas. Y ello, al margen de que, en su momento, se declare o no la inconstitucionalidad de la ley catalana de educación. En virtud, en todo caso, de un principio de prevalencia que, en el tracto de la evolución autonómica, resulta del todo inconsecuente no reactivar.

Y si con carácter inmediato se impone una intervención del legislador, mirando ya a medio plazo, la sentencia ha de considerarse como el punto de partida para encauzar un debate político conducente a la racionalización y regeneración de la potencialidad del modelo de Estado Autonómico.

Por otro lado, el debate pendiente sobre su consolidación como un Estado federativo basado en el principio de solidaridad —principio fundamental del Estado social—, respetuoso con el pluralismo territorial y garante de la igual libertad de todos, ni puede seguir esperando *sine die* ni puede acometerse haciendo abstracción de la grave crisis económica y financiera, nacional e internacional, en la que el país se halla inmerso.

En este sentido, y al margen de las lógicas discrepancias sobre cuestiones de detalle, el Tribunal Constitucional ha abierto una senda por la que todos, poderes centrales y territoriales, partidos de gobierno y partidos minoritarios, con espíritu constructivo y lealtad constitucional, deberían transitar.

El Tribunal ha superado así el lance de acoso y derribo acometido desde diversos sectores contra el órgano que se configura y funge como la clave de bóveda de nuestra arquitectura constitucional.

Al dictar su sentencia sobre el Estatuto de Cataluña —acaso la mejor de las posibles como tempranamente apuntara Solozábal Echavarría—, en un contexto jurídicamente enrarecido y políticamente confuso, el Tribunal ha podido estar a la altura de su responsabilidad, cumpliendo la función constitucional que se le encomienda y restableciendo un prestigio que —con un diverso grado de responsabilidad y no sólo por parte de los grupos políticos minoritarios— algunos han podido contribuir a erosionar mediante unas prácticas y un discurso político no siempre al servicio de las instituciones y de la concordia constitucional.

Por lo demás, si el Tribunal ha impedido que los poderes constituidos (poder estatuyente) modificaran el marco que ha sido establecido por el Poder Constituyente, lo ha hecho en el desempeño de su relevante función integradora, en tanto que intérprete supremo de la Constitución. Y en observancia de esa exclusiva responsabilidad, se ha visto impelido a rechazar de pla-

no la posibilidad de que la interpretación constitucional llevada a cabo por el legislador estatuyente pudiera imponerse sobre la suya propia.

Desde esta perspectiva integradora, una de las mayores virtudes de la sentencia ha sido clarificar el significado y alcance del sintagma «bloque de la constitucionalidad», lo que resultaba imprescindible para garantizar la supremacía normativa de la Constitución. Y ello porque muchos de los impulsores de estas reformas estatutarias partían de un entendimiento del bloque que se ha reputado erróneo. El bloque viene conformado por la Constitución, los Estatutos y la jurisprudencia constitucional, pero estos elementos se relacionan en virtud de un bloque principal de jerarquía y prevalencia que determina la subordinación del Estatuto a la Constitución tal y como resulta complementada por la jurisprudencia constitucional que ni se puede ni se debe olvidar, como no sea mediando expresa reforma constitucional.

En todo caso, como siguen quedando cuestiones abiertas, antes de dar por concluidas estas líneas de presentación, a los coordinadores de este número monográfico nos ha parecido conveniente dejar apuntada una doble referencia, a título de mera invitación a la reflexión de todos, a propósito de los efectos de la «sentencia interpretativa» y del procedimiento de control de la constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía.

En primer lugar, la atención se ha de poner en la nota de inquietud que despierta la problemática ejecución de una sentencia interpretativa de inusitado e impreciso alcance, que remite a los actores políticos implicados (titulares de los poderes centrales y del poder autonómico catalán) a la enjundiosa tarea de aplicar el Estatuto en el sentido —más translúcido que transparente— indicado por el Tribunal Constitucional. Y no siempre *ex novo* en el fallo. También, por vía de remisión, expresa o implícita, en muchos de sus fundamentos jurídicos.

Para comprender la vastedad de la labor por hacer, baste recordar cómo la importante sentencia interpretativa dictada por el Tribunal Constitucional, en relación con la constitucionalidad de la designación por el Parlamento de los veinte vocales del Poder Judicial, se ha visto manifiestamente incumplida por los partidos políticos activos en el seno del Parlamento. Mediante aquella sentencia, el Tribunal no pudo garantizar la efectiva supremacía normativa del texto constitucional, que en relación con uno de los elementos esenciales de la arquitectura constitucional (la independencia judicial) se ha visto así expuesto a notoria modulación.

Desde esta óptica, la reacción política que ha suscitado la sentencia no deja de producir una honda preocupación. Sobre todo, si al hablar de «rescatar» el Estatuto, el Gobierno estuviera pensando en posibles vías de elusión de los efectos de la sentencia, la perspectiva sería sombría. Distinto sería, si

de lo que se trata es de avanzar en la razonable resolución de los problemas conforme al sistema de fuentes sin quebranto de las exigencias de principio que sostienen el complejo fallo y, si no siempre justifican, explican la alambicada motivación del Tribunal.

En el momento de valorar las dificultades de comprensión acerca del efectivo alcance de la STC 31/2010, bueno será recordar que las mismas traen causa de lo fragmentario de su resolución de control de constitucionalidad. Un carácter fragmentario que no sólo es la consecuencia de que el TC se pronuncie acerca de unas previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña, muchas de las cuales, de forma similar, si no idéntica, se habrían establecido en otros EE AA asimismo reformados pero, en cambio, no cuestionados, ni por los mismos ni por otros recurrentes.

Un carácter fragmentario que es, asimismo, la colateral consecuencia de posibles desaciertos o desatenciones de los recurrentes que, así como han podido someter al control del TC disposiciones difíciles de cuestionar, han podido dejar de plantear el recurso con respecto a otras previsiones de encaje constitucional más que dudoso.

En cuanto a lo primero, es decir, en lo que se refiere a la fragmentariedad del juicio constitucional a propósito de los efectos de la sentencia, ante la falta de enjuiciamiento de disposiciones similares de otros Estatutos que no han sido impugnados, ha podido surgir una cierta confusión. Así, algunos han apuntado a una situación de disfuncional asimetría, según la cuál lo que es inconstitucional en Cataluña podría resultar constitucional en Aragón, Baleares o Andalucía, por no haber sido tales Estatutos objeto de impugnación. A esa tesis, jurídicamente inconsistente y políticamente absurda, lógicamente cabe oponer que los efectos de la STC 31/2010 alcanzan a todos los Estatutos de Autonomía, impugnados o no, pues la interpretación realizada por el Tribunal en este pronunciamiento vincula a todos los poderes públicos y operadores jurídicos. Que cualquier precepto similar de otro Estatuto de Autonomía se habría de interpretar conforme a la doctrina que estableciera el Tribunal se sostuvo ya, antes de que se dictase Sentencia —así, por ejemplo, Ferreres Comella—.

Y, en cuanto a esa otra causa de enjuiciamiento fragmentario de constitucionalidad, a fin de que no quede ello en una mera conjetura, bueno será partir de una consideración de contexto en torno al lema empleado por los dirigentes políticos y sociales catalanes impulsores y sostenedores del nuevo Estatuto para su peripatética respuesta al Tribunal: «Som una nació. Nosaltres decidim» (Somos una nación. Nosotros decidimos). Pues, si la primera de esas frases resulta una legítima e inocua manifestación de voluntad política, la segunda parece ya otra cosa. Pero ¿por qué?

La respuesta al interrogante está en la consecuencia que se predica de ese ser nacional, en el pretendido derecho a decidir por sí mismos el futuro de (una parte de) España. En este sentido, se comprende que lo primero que ha hecho el Tribunal ha sido recordar que las nacionalidades y regiones no tienen ningún derecho a decidir por su cuenta y de forma soberana pues, como palmariamente se ha dicho desde un principio, «autonomía no es soberanía» (STC 4/1981).

Y es que, si *ex* artículo 1.2, en el marco de la Constitución, la única nación titular de un derecho a decidir es la española y ese derecho sólo puede ejercerse (al margen de la hipótesis de apertura de un nuevo proceso constituyente, lo que política y jurídicamente carece por completo de sentido) a través del poder constituyente constituido, esto es, del poder de reforma constitucional, pues sólo mediante expresa modificación del artículo 2 CE podría llegar a sostenerse otra cosa.

Es decir, principio dispositivo mediante, por la vía de la reforma estatutaria no podría haber emergido una nación soberana a partir de la nacionalidad, *ex* artículo 2 CE, a la que expresamente se anuda en la STC 31/2010 el sentido y alcance de la solemne proclamación política, en el Preámbulo del Estatuto, de lo que se caracteriza como realidad nacional.

Ahora bien, y esto es algo que, como consecuencia del *iter* procesal, ha pasado un tanto desapercibido, una cosa es que mediante solemne proclamación política la Comunidad Autónoma de Cataluña se declare como realidad nacional en un sentido reconducible al concepto de nacionalidades que se contiene en el artículo 2 de la Constitución. Y otra, muy distinta, es pensar que, abstracción hecha de la sistemática integración constitucional —de un concepto a depurar mediante la aproximación sistemática y finalista que lógicamente demanda el principio de unidad constitucional—, mediante simple reforma estatutaria, pudiera venir a hacerse extensiva la declaración, por parte de una Comunidad Autónoma, de esa misma condición de realidad nacional a propósito de una región interior —cual es, aquí, el caso del Valle de Arán—. Pues, a falta de toda cobertura en el ya referido artículo 2, ello seguramente afecte al artículo 1.2 CE y, en todo caso, desborda el marco constitucional de habilitación estatutaria en materias de lenguas cooficiales.

La otra cuestión a considerar es la relativa al procedimiento de control de los Estatutos y, más precisamente, a la conveniencia de reconsiderar la previsión de un recurso previo de inconstitucionalidad.

La experiencia de lo ocurrido con el control del Estatuto de Cataluña confirma las ventajas de introducir en nuestro ordenamiento el control previo de constitucionalidad de los Estatutos de Autonomía como un requisito del procedimiento para la aprobación de los mismos. Con ello se podría con-

tribuir a resolver un problema real y grave, el de evitar la innecesaria erosión de la legitimidad de un órgano imprescindible y fundamental de nuestro sistema democrático: el Tribunal Constitucional.

A la vista de determinados discursos sostenidos tanto en sede política como académica no resulta exagerado afirmar que el Tribunal en su STC 31/2010 ha tenido que enfrentarse a un dramático dilema: o bien declaraba la nulidad de determinados preceptos estatutarios que habían sido respaldados expresamente mediante referéndum por la ciudadanía catalana, en cuyo caso, la legitimidad de su decisión —aunque desde una óptica jurídico-constitucional y política democrática está fuera de toda duda— podría llegar a ser puesta en cuestión (Pérez Royo); o bien, para eludir los costes políticos de un enfrentamiento directo con aquella fracción del pueblo español que ratificó la norma, confirmaba mediante fundamentos interpretativos (*contra legem*) la constitucionalidad de la norma, en cuyo caso, su posición como Tribunal de Derecho podría llegar a verse cuestionada y, en todo caso, expuesta a la crítica severa e incluso intestina (VV PP).

Esto es algo que podía y debía haberse evitado. Y que, de cara al futuro, bueno sería llegar a evitar. No otra es la conclusión que se obtiene si se atiende a la relativa inconsecuencia de intervenciones políticas que, tratándose de la asunción de una concurrente intervención al efecto de completar las reformas de los Estatutos de Autonomía, las Cortes Generales harían bien en asumir de un modo más responsable. No ya en observancia de esa exigencia genérica que a todo órgano constitucional lógicamente obliga, sino en virtud de una muy específica responsabilidad constitucional. De la responsabilidad que, en su calidad de necesario co-estatuyente, inexcusablemente compromete las decisiones de los parlamentarios nacionales a estándares constitucionales indisponibles que, si bien en último término pueden invocarse ante el TC, de ordinario han de ser el cauce en el que el Parlamento se desenvuelva en el ejercicio de sus atribuciones.

Sea como fuere, lo cierto es que en el siglo XXI, cualquier diseño de la Justicia Constitucional debería impedir la posibilidad de que el órgano jurisdiccional de control de la constitucionalidad se pronuncie sobre normas ratificadas en referéndum por la totalidad del pueblo o por determinadas fracciones de éste (como es el caso de los electorados de las distintas Comunidades Autónomas).

El recurso previo se configura, por tanto —y en ello reside su justificación—, como un instrumento jurídico apto al efecto de impedir que se produzca lo que de una u otra suerte, política, social y «mediáticamente», podría ser presentado como un conflicto de legitimidades. Que, en puridad, tal conflicto sea jurídicamente falso no disminuye la gravedad del problema político.

III. Pero llega ya el momento de poner fin a esta presentación reiterando nuestro más sincero agradecimiento a todos los autores que con sus meritorias contribuciones han hecho posible este número. Gracias a su generosa y positiva respuesta a la solicitud de la *Revista de Estudios Políticos*, este monográfico puede ver la luz. Confiamos en haber podido ofrecer al lector una panorámica suficiente de contenidos, problemas y resultados del proceso de reformas estatutarias producidas durante la VIII Legislatura. Y en que, como otras que han de venir, esta contribución colectiva pueda servir al necesario, imprescindible, debate sobre el futuro de nuestro Estado Autónomo.

*Antonio López Castillo*

*Javier Tajadura Tejada*

Madrid, 6 de diciembre de 2010