

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL MODELO DE ESTADO A LA LUZ DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS *

Enrique ÁLVAREZ CONDE
Catedrático de Derecho Constitucional
enrique.alvarez@urjc.es

RESUMEN

Nuestro modelo de Estado presenta un carácter indefinido y abierto, ante esta situación se ha constitucionalizar totalmente el modelo de Estado, lo que, en principio, solamente puede llevarse a cabo a través de una reforma constitucional que respete el equilibrio y la armonía entre los diferentes poderes.

Palabras clave: Estado, Modelo, Armonía, Autonomía

ABSTRACT

Our model of State presents an indefinite and open character. With this situation, the state model would have to be totally regulated in the Constitution, which only can be carried out through a constitutional reform that respects the balance and the harmony between the different powers.

Keywords: State, Model, Harmony, Autonomy.

ZUSAMMENFASSUNG

Unser Staatsmodell ist von seinem Wesen her unbestimmt und offen. Angesichts dieser Situation muss das Staatsmodell vollständig durch die Verfassung erfasst werden. Dieser Aufgabe kann prinzipiell nur durch eine Verfassungsreform Rechnung getragen werden, die zwischen den verschiedenen politischen Kräften ausgleicht und vermittelt.

Schlüsselwörter: Staat, Staatsmodell, Harmonieausgleich.

* Texto de la intervención del profesor ÁLVAREZ CONDE en la Mesa Redonda organizada por la Revista *Foro* y celebrada el día 26 de abril del 2007 sobre el tema «Los nuevos Estatutos de Autonomía y la Constitución Española». Véase reseña, *infra* p. 255.

I

Suele afirmarse que nuestro modelo de Estado presenta un carácter indefinido y abierto, no estando incluso constitucionalizado en nuestra Norma Fundamental¹. Ante esta situación se plantea la cuestión de si los diferentes poderes constituidos pueden proceder a una definición no realizada por el poder constituyente. La respuesta negativa parece imponerse: una definición completa y cerrada del modelo de Estado solamente puede llevarse a cabo a través de una reforma constitucional, reforma que cada vez parece más necesaria en este sentido. Ni siquiera el propio Tribunal Constitucional, que nunca se ha pronunciado con carácter general sobre el modelo de Estado, puede llevar a cabo, por su propia condición de poder constituido, esta función². Naturalmente, tampoco los Estatutos de Autonomía, pese a la función constitucional que cumplen, están legitimados para proceder a la definición de dicho modelo³. Ante estos plantea-

¹ Como se señala expresamente en las alegaciones de la Generalidad al recurso interpuesto por el PP, «nuestra Constitución no definió de forma completa y acabada la estructura territorial del Estado como un orden cerrado, sino que se limitó a fijar unas condiciones y unos procedimientos de acceso a la Autonomía estableciendo un amplio marco abierto a la institucionalización de las Comunidades Autónomas conforme a una gran diversidad de opciones legislativas».

² El Tribunal Constitucional tampoco tiene la condición de poder constituyente, aunque el mismo se haya atribuido (sentencia de la LOPAPA) la distinción entre los poderes constituyentes y constituidos. Tampoco es un poder constituyente por defecto, expresión ésta debida a Ch. EISENMANN, *La justice constitutionnelle et la haute Cour Constitutionnelle d'Autriche*, 1986. Cfr., a este respecto, E. GARCÍA DE ENTERRIA, «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *REDC*, núm. 1, 1981, quien lo considera un comisionado del poder constituyente para la defensa de la Constitución. Cfr., asimismo, J. GARCÍA ROCA, «La experiencia de veinticinco años de jurisdicción constitucional», conferencia pronunciada en el V Congreso de la ACE sobre el tema «La reforma del Tribunal Constitucional», Valencia, 2006.

³ Sobre la desconstitucionalización del modelo de Estado, cfr., entre otros, F. DE CARRERAS, «El nuevo Estatuto frente a la Constitución», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 158, 2005; «Reflexiones sobre la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 6, 2005; «Funcionalidad de los Estatutos», *La Vanguardia*, 7 de julio del 2005, y «El sistema autonómico español. ¿Existe un modelo de Estado?», en el libro colectivo *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, Madrid, 1997; M. HERRERO, *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, 1998; M. ARAGÓN, «Estado jurisdiccional autonómico», *RVAP*, núm. 16, 1986; E. FOSSAS, «Respuestas para un debate crónico», *Revista de Occidente*, núm. 229, 2000; M. ARAGÓN, «El Estado autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», *Autonomías*, núm. 20, 1995; E. AJA y C. VIVER, «Valoración de veinticinco años de autonomías», *REDC*, núm. 69, 3003; C. VIVER y otros, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Madrid, 2005.; L. M. DÍEZ PICAZO, «El Estatuto de Cataluña y la West Lothian Question», *El País*, 18 de noviembre del 2005, donde se señala que «la generalización del

mientos, nosotros proponemos constitucionalizar totalmente el modelo de Estado en la Constitución, que ya lo está en buena parte, y en un sentido plenamente federal, que impida cuestionarnos cada poco tiempo toda una serie de cuestiones fundamentales.

El problema no es adjetivar el modelo de Estado, aceptando o no cualquiera de las nociones ya suficientemente conocidas, pues todas ellas permiten una calificación semántica, en el sentido de no ser claramente definitorias del mismo. Incluso el tema es más político que jurídico, pues no podemos preguntarnos, cada veinticinco o treinta años, ¿qué es España?, ¿cuál es su historia?, ¿de dónde venimos?, ¿a dónde vamos? ... Tampoco debe abordarse un tratamiento quirúrgico del modelo de Estado como si éste se hubiese mostrado absolutamente disfuncional en estos últimos años. Previsiblemente, habrá que modificar en profundidad el Título VIII de nuestra Constitución, pero sin alterar los principios estructurales de la misma. El Estado resultante no puede tener un mero carácter residual, siendo lo que después de que cada Estatuto haya determinado lo que quiere para sí mismo. Lo que hay que hacer es crear una auténtica cultura federal, caracterizada por el pacto, el acuerdo, la idea de transaccionar, aceptando todos unos principios estructurales comúnmente adoptados, donde el poder constituyente no pueda ser sustituido en cada momento por el llamado poder estatuyente, donde se constitucionalice la forma territorial del Estado y que no se creen más diferencias que las actualmente existentes⁴.

Así pues, más que una definición conceptual del modelo, pues la propia noción de federalismo abarca varios tipos de relaciones jurídicas entre colectividades públicas, pudiendo hablarse de un federalismo dual y de un federalismo cooperativo, ya suficientemente analizados por la doctrina y con unas realizaciones prácticas que presentan ventajas e inconvenientes,

modelo estatutario de Cataluña supondría la desaparición del Estado, pudiendo plantearse un nuevo sistema de relación de fuerzas políticas, pues una mayor estatalización de las Comunidades Autónomas, con disminución o desaparición de la presencia del Estado en aquéllas, debería conducir, en consecuencias democráticas, a una disminución de la presencia de las mismas en las diferentes estructuras jurídico-políticas del Estado»; F. BALAGUER CALLEJÓN, «La constitucionalización del Estado autonómico», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997; J. M. TEROL BECERRA, *El estado autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Sevilla, 2005; E. AJA y otros, *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Madrid, 2001; J. VERNET, «La apertura del sistema autonómico», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 14, 2002; E. ARGULLOL MURGADAS (dir.), *Federalismo y autonomía*, Barcelona, 2004.

⁴ Cfr., a este respecto, los acertados planteamientos de L. PAREJO, «La organización territorial del Estado. ¿Proceso a continuar u obra a culminar?», *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, marzo de 2006.

lo cierto es que cada país debe generar su propio modelo de descentralización política que, a la vez, es susceptible de ser teorizado. Pero lo importante es la creación de una auténtica cultura federal, de cooperación, de acuerdo, de transacción, que es compatible con la existencia de asimetrías, constitucional o estatutariamente garantizadas. No debemos olvidar que la ideología federal es una manera de pensar y un modo de comportamiento que cristaliza en un determinado sistema de organización de los poderes públicos y en la adopción de una serie de procedimientos en la toma de decisiones. Todo ello teniendo en cuenta, además de los procesos de integración supranacional en que estamos inmersos, el principio de lealtad institucional y la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales⁵.

En el fondo, el problema consiste no sólo en cerrar el modelo de Estado, sino en buscar un equilibrio entre la vigencia de los principios de unidad, igualdad y solidaridad con las asimetrías garantizadas constitucionalmente y que pueden afectar a temas competenciales, estructuras e, incluso, de orden financiero. Todo ello sin olvidar, como ya señala nuestro Tribunal Constitucional en la sentencia de la LOAPA, que las Comunidades Autónomas «son

⁵ Sobre todas estas cuestiones, cfr., entre otros, AAVV, «Simetría y asimetría en el Estado autonómico», *RVAP*, 1997; W. E. OATES, *Federalismo fiscal*, Madrid, 1977; M. A. REAGAN, *The New Federalism*, Nueva York, 1972; H. P. SCHNEIDER, «El Estado federal cooperativo», *REP*, núm. 12; D. S. WRIGHT, «Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América», *REP*, núm. 6; G. TRUJILLO, «Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico», *DA*, núm. 232-2333, 1992-1993, y «Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado autonómico», en AAVV, *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*, Madrid, 1997; E. FOSSAS y F. REQUEJO, *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, 1999; E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 2003; P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución accidental*; J. A. PORTERO MOLINA, «Principio democrático y principio de autonomía», en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, núm. 1, 1997; F. PAU I VALL (coord.), *El futuro del Estado autonómico*, Pamplona, 2001; L. ORTEGA, «Las alternativas a la descentralización autonómica», *Leviatán*, núm. 74, 1998; M. TORRES AGUILAR (ed.), *El futuro del Estado de las Autonomías: un encuentro para la reflexión*, Córdoba, 2003; F. GARCÍA CORTAZAR (coord.), *El Estado de las Autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Madrid, 2001; A. ALLUE BUIZA, «Hechos diferenciales y Constitución española», en *La Constitución española de 1978 en su XXV Aniversario*, Barcelona, 2003; F. BALAGUER, «Los hechos diferenciales y la evolución del Estado autonómico», en *Estado, Nación y soberanía (problemas actuales de Europa)*, Madrid, 2000; J. GARCÍA ROCA, «¿A qué llamamos, en Derecho, hechos diferenciales?», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 11, 2000; M. E. SEIJAS VILLADANGOS, *Configuración asimétrica del sistema de las Comunidades Autónomas*, León, 20003; C. STORINI, *La interpretación constitucional y el Estado de las Autonomías*, Valencia, 2002; R. MAIZ, «Federalismo plurinacional: una teoría política normativa», en *Revista d'estudis Autonomics i Federals*, núm. 3, 2006, para quien la teoría normativa del federalismo se presenta hoy como una teoría del Estado constitucional sin soberano.

iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional, en cuanto a los principios de su representación en el Senado, en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional o en cuanto que las diferencias entre los Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales; pero, en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico, es decir, de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. Precisamente el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del *status* jurídico público de las entidades territoriales que la integran. Sin la primera no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno, notas que caracterizan al Estado de las Autonomías».

Normalmente se ha dicho que el modelo de Estado es un modelo abierto y flexible, gradual y sucesivo, caracterizado por un elevado grado de heterogeneidad, sin perjuicio de que puedan establecerse mecanismos de homogeneización ante las posibles disfuncionalidades que pudieran desprenderse de un sistema de estas características. Aunque la viabilidad del modelo durante este cuarto de siglo deba ser calificada, en líneas generales, de positiva, sin embargo, cada vez estoy más convencido de que hay que cerrar cuanto antes este modelo y en un sentido marcadamente federal. Hay que cerrar el modelo de Estado de un modo definitivo y en un sentido marcadamente federal, haciendo que el principio dispositivo pierda toda su vigencia actual y evitando el planteamiento continuo de nuevas cuestiones. Por otro lado, no se trata de realizar un tratamiento quirúrgico del modelo de Estado, como si éste se hubiese mostrado absolutamente disfuncional durante todos estos años, evitando crear más diferencias de las constitucionalmente garantizadas. Hay que buscar un equilibrio entre los principios de unidad, igualdad y solidaridad con las asimetrías garantizadas constitucionalmente y que pueden afectar a temas competenciales, estructurales o, incluso, financieros.

II

Los Estatutos de Autonomía no parecen ser la norma habilitante para constitucionalizar el modelo de Estado. Como hemos señalado, las grandes decisiones políticas fundamentales, y ésta es una de las más importantes, deben figurar en los textos constitucionales. Una vez constitucionalizado el modelo de Estado, la función de los Estatutos es complementar,

con sus regulaciones normativas, dicho modelo. Pero lo que no se puede es proclamar la desconstitucionalización del modelo y pretender que los Estatutos, con regulaciones normativas diversas, procedan a una caracterización y definición del mismo. Los Estatutos no pueden cumplir esta función. Y no pueden hacerlo ni por razones formales (sistema de aprobación y reforma) ni por razones sustantivas o materiales (función constitucional que desempeñan). Todo lo más que pueden realizar es complementar dicho modelo respetando las prescripciones constitucionalmente establecidas. Más que constitucionalizar el modelo habría diecisiete modelos de Estado condicionados por el principio de bilateralidad, lo cual es absolutamente disfuncional. Es decir, no nos parecen adecuadas aquellas posturas doctrinales que, tratando de justificar determinadas opciones políticas, sostienen que la constitucionalización del modelo de Estado se puede realizar desde la reforma de la Constitución, desde las reformas de los diferentes Estatutos de Autonomía, o desde ambas a la vez.⁶

Todo ello implica necesariamente constitucionalizar totalmente la forma de la organización territorial del poder político, aprovechando la experiencia ofrecida por determinados modelos que nos ofrece el Derecho comparado (Suiza, Alemania, Austria, Canadá, etc.), sin que las soluciones adoptadas por ellos hayan de ser necesariamente aplicables de forma automática al nuestro, y desechando aquellas teorías que hablan de la desconstitucionalización del modelo. En nuestra Norma Fundamental ya existen importantes aspectos constitucionalizados (principios inspiradores, acceso a la autonomía, organización institucional de las Comunidades Autónomas, competencias del Estado, financiación autonómica, etc.) y lo que hay que proceder es a la total constitucionalización, aprovechando la reforma constitucional proyectada, de aquellos otros entre los que destacan, como mínimo, los siguientes:

a) La constitucionalización de las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual debe suponer importantes consecuencias jurídicas,

⁶ L. ORTEGA, «La redefinición por los Estatutos de Autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución», *Cuadernos Goberna*, núm. 25, Madrid, 2005, quien pone de manifiesto el expansionismo de la posición de los Estatutos dentro del bloque constitucional, como consecuencia del concepto de Constitución territorial, y defiende la inconstitucionalidad de las revisiones del modelo de reparto competencial operadas por éstos. Cfr., asimismo, F. BALAGUER, «La constitucionalización del Estado autonómico», en *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, núm. 9, Murcia, 1997, y «Fuentes del Derecho, espacios constitucionales y ordenamientos jurídicos», *REDC*, núm. 69, Madrid, 2003, donde se defiende la necesidad de constitucionalizar el modelo de Estado por medio de una reforma constitucional.

especialmente en el papel atribuido a los Estatutos de Autonomía como norma general de delimitación competencial⁷. Es decir, es la Constitución, obra del poder constituyente, el instrumento a través del cual se atribuyen competencias tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. Con ello se acentuarán los rasgos federales del modelo, convirtiendo a los Estatutos, como sucede con las Constituciones de los Estados miembros, en normas de concreción y no de delimitación competencial, la cual únicamente es realizada por la Constitución.

b) El sistema de relaciones bilaterales y multilaterales basadas en el principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, entre estas entre sí, así como el sistema de relaciones con las Comunidades Autónomas y la de éstas con la Unión Europea, procediendo a toda una europeización normativa de los Estatutos.

c) Una opción clara y contundente a favor de la autonomía local, que también forma parte del modelo de Estado como tercer trípode de la organización territorial, que ha de suponer, con todas sus consecuencias jurídicas, una configuración de la misma con carácter político y no meramente administrativo. A este respecto, dos son las soluciones posibles: o bien constitucionalizar las competencias locales o bien efectuar una remisión a la Ley de Bases de Régimen Local, o norma que la sustituya, con la finalidad de determinar el parámetro constitucional correspondiente. Todo ello sin olvidar, como señala la STC 214/1989, que «la garantía constitucional de la autonomía local es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia».

d) Establecer, de forma clara y contundente, el sistema de financiación autonómica, de tal forma que resulte imposible la realización de plurales y contradictorios sistemas de financiación inspirados exclusivamente en el principio de bilateralidad, pues ello puede afectar a las demás Comunidades Autónomas y hacer inviable el funcionamiento del propio Estado.

En definitiva, hay que optar por cerrar el modelo en un sentido federal, trasladando a la norma constitucional lo que ya es una realidad⁸. Ello, posi-

⁷ Esta tesis es compartida también por L. PAREJO, «La organización territorial del Estado: ¿proceso a continuar u obra a culminar?», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, 2006, quien, además, propone la supresión del doble listado de materias y la inversión de la cláusula residual del art. 149.3. CE. Es decir, un modelo auténticamente federal de reparto competencial.

⁸ Cfr., a este respecto, J. ARREGUI ARAMBURU, *Dos modelos de Estado: la historia y la*

blemente, ha de suponer importantes cambios constitucionales, entre los cuales habría que mencionar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas elaborasen sus Estatutos, o si se quiere incluso su Constitución, de acuerdo con los principios propios de todo Estado federal, es decir, sin intervención de los órganos centrales, tal y como sucede con las regiones de régimen común en Italia, estando únicamente sometidos al control de constitucionalidad *a posteriori*; modificar sustancialmente la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones estatales y la cláusula residual de distribución de competencias, etc. Lo que no se puede hacer es cambiar el modelo de Estado, de forma unilateral, desde los propios Estatutos de Autonomía, alterando sus principios estructurales.

Todo ello pensando que estamos ante un sistema de gobierno multinivel⁹, y que la necesidad de las reformas estatutarias, especialmente las de aquellos Estatutos, los cuales disponen de un espacio constitucional propio, como también lo tienen otras normas subconstitucionales, que no habían experimentado aun ningún proceso de modificación estatutaria, encuentra sólidos apoyos teóricos y políticos.

III

Una vez más nos entramos con el clásico problema de la vertebración de España, sobre el cual se han escrito ríos de tinta, tanto desde un punto de vista literario, como político y jurídico¹⁰, desde hace ya varios siglos. Ciertamente, la cuestión continúa en el alero y, si se quiere, todavía de forma más agudizada. Más que discutir, que también es posible hacerlo,

norma, Madrid, 2005; M. CAMINAL, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, 2002.

⁹ Expresión ésta adoptada por las Conclusiones Generales del Dictamen emitido, a requerimiento del PSOE, por F. Balaguer, J. García Roca, A. Sainz Arnaiz y M. Medina, sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Cataluña. En dichas conclusiones se señala que la propuesta puede ser tramitada ante las Cortes Generales y que «no comporta una confrontación directa y manifiesta con los principios constitucionales ni puede en modo alguno calificarse como una reforma encubierta de la Constitución, algo, por lo demás, imposible en el ordenamiento jurídico español. En efecto, en nuestro sistema no hay más reformas de la Constitución que las que se tramitan en el modo y la forma previstos en el título X. Si un Estatuto de Autonomía contiene normas que contradicen la Constitución estaríamos ante normas inconstitucionales, inválidas, cuya nulidad corresponde declarar al Tribunal Constitucional, pero nunca ante la aprobación tacita de una reforma de la Constitución».

¹⁰ Cfr., a este último respecto, S. MUÑOZ MACHADO, *El problema de la vertebración del Estado en España*, Madrid, 2006.

si los actuales procesos de reforma estatutaria representan o no una mejor forma de vertebración de nuestro país, lo que no parece lógico es plantearnos, cada cierto tiempo, problemas de carácter estructural, que nada parecen resolver y que únicamente parecen servir para enmascarar determinadas posiciones políticas que deben considerarse ya obsoletas en un proceso de globalización como el que nos encontramos en estos momentos.

Quizás en estas cuestiones ha llegado el momento de superar la fase de lo que pudiéramos llamar la «autonomía emocional territorializada», consistente en que lo importante es decidir quién es el titular de la competencia respectiva, en este caso la Comunidad Autónoma, con independencia de cómo y con qué eficacia y eficiencia se realizan las políticas públicas inherentes a la misma. Es decir, lo principal es identificar al adversario, en este caso el Estado, a quien se le atribuyen todas las culpas y disfuncionalidades, produciéndose un aumento considerable en la acentuación de los aspectos identitarios. Todo ello con independencia de que la gestión de las competencias asumidas haya revertido o no en unos mejores servicios públicos para los ciudadanos. Puede que no resulte vano recordar a este respecto la idea de «armonía constitucional» establecida en la Constitución italiana¹¹. Sin duda alguna estamos ante un concepto jurídico indeterminado, sobre el cual ya se ha pronunciado la Corte Constitucional italiana, la cual lo ha convertido en un canon de constitucionalidad para apreciar la conformidad con la Constitución de otras leyes de las Regiones. O la idea de «comportamiento federal amistoso» (*bündnisfreundliches Verhalten*) a que se refiere el Tribunal Constitucional alemán, en su sentencia sobre la televisión, en las relaciones entre la Unión Europea, la Federación y los *Landers*.

El concepto de armonía constitucional reconocido en el art. 123 de la Constitución ha sido ya precisado por la propia doctrina italiana¹², man-

¹¹ A este respecto el art. 123 CI dispone lo siguiente: «Cada región tiene un Estatuto que en armonía con la Constitución les determina la forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y funcionamiento». Asimismo, habría que mencionar el art. 10 TCE, según el cual «los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del presente Tratado o resultantes de los actos institucionales de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión. Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado».

¹² Sobre el concepto de armonía constitucional véase A. SAPDARO, «Ancora sui limiti dell'armonia con la Costituzione: un vincolo forte (di fatto giurisprudenziale) da contenere secondo criteri oggettivi (testuali)», en L. CHIEFFI y G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Región ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed hipótesis di ulteriore revisione*, Torino, Giappicheli, 2003, pp. 201 ss.; C. PETTINARI, «Note a margine dei

teniéndose al respecto diferentes posturas antes y con posterioridad a la reforma del Título V por la Ley constitucional 1/1999. Con anterioridad a la reforma se mantenía lo siguiente:

— En primer lugar hay que referirse a la «armonía con las leyes de la República» (previsto en el art. 123 CI), límite equívoco que la doctrina interpretó restrictivamente, limitándolo únicamente a las leyes de desarrollo del Título V de la CI, o, como la Corte Constitucional señaló, a la legislación estatal «susceptible de incidir (...) en el contenido de los Estatutos» (Sentencia 40/1972).

— En segundo lugar hay que señalar la «armonía con la Constitución», concepto oscuro, auténtico y propio término «hermenéutico».

Con posterioridad a la reforma constitucional efectuada por la Ley constitucional 1/1999 se van a mantener las siguientes tesis:

a) una que consideraba que el respeto a la Constitución y la armonía con la Constitución eran la misma cosa, con una limitación excesiva de la autonomía estatutaria;

b) y otra que sostiene que la «armonía» exigía más, no la simple, obvia y descontada obediencia al texto constitucional, sino que debía inspirarse en la Constitución y en el modelo de Estado en ella recogido, es decir, la forma de gobierno estatal, la reserva reglamentaria a la asamblea, los tipos de referéndum estatales, etc.

Con posterioridad a la reforma constitucional efectuada por la Ley constitucional 3/2001 se van a mantener (según Spadaro) hasta seis tesis:

a) Que «respeto» y «armonía» coinciden del todo, si existía alguna duda en el pasado, hoy no parece aceptable.

b) Que este vínculo más intenso se refiere, como antes, al modelo constitucional «organizativo» del Estado, dado que existe una plena potestad regional estatutaria en el tema de la forma de gobierno y los principios fundamentales de organización y de funcionamiento de las regiones. Por tanto, las regiones, si quieren, pueden darse la organización que prefieran (nueva

concetti di “armonia con la Costituzione” e di “spirito della Costituzione”», en *Giur. Cost.*, núm. 3, 2003, pp. 1981 ss.; M. OLIVETTI, «Lo “spirito de la Costituzione”: un concetto giuridicamente inutile», en *Giur. Cost.*, núm. 17, 2004, p. 38; C. CALVIERI, «Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie», en E. BETTINELLI y F. RIGANO, *La riforma del titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, pp. 10 ss.; B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria, Relazione al Convegno su Corte costituzionale e Región due anni dopo la riforma*, pp. 320 ss.; S. GRAS, «Gli statuti tra armonia e continuità nella Costituzione», *Federalism it.*, núm. 2, 2004.

forma de gobierno, nuevos tipos de referéndum e instrumentos de participación popular, pueden introducir el *recall*). Se entiende que la Constitución debe ser respetada por entero, y que, por tanto, la potestad organizativa que las regiones tienen no puede no respetar algunas reglas elementales de la organización democrática, así como las establecidas en la propia Constitución, como por ejemplo el principio de colegialidad del Consejo regional.

c) Que no parece que la «armonía con la Constitución» sea menos que el «respeto a la Constitución», y, por tanto, no parece que puedan reducirse los límites de la potestad estatutaria al mero respeto a los principios supremos del ordenamiento constitucional (unidad, indivisibilidad y carácter democrático de la República).

d) Que el vínculo de la «armonía con la Constitución» es más fuerte que el mero «respeto», y se refiere tanto a los valores fundamentales cuanto a las características organizativas del Estado.

e) Que el concepto de «armonía con la Constitución» es oscuro, vago e indefinido, hasta el punto que puede «prestarse a legitimar decisiones en defensa de los valores incluidos dentro del concepto de interés nacional».

f) Que el límite de «armonía con la Constitución» no es el simple respeto a la Carta, obvio y descontado, sino que expresa la voluntad del legislador constitucional de ejercitar una mayor presión, un vínculo más fuerte (en relación al previsto para la potestad legislativa) respecto de la potestad estatutaria y, hoy, financiera regional. Tal vínculo es mayor en profundidad, no en extensión; no se refiere al modelo organizativo constitucional general del Estado, sino para algunos principios generales (colegialidad de los órganos legislativos, prohibición del mandato imperativo, imparcialidad de la Administración Pública, etc.) tan evidentes que coinciden con el simple «respeto» a la Constitución, sino al sistema de valores constitucionales (igualdad, derechos sociales, etc.), todos ellos reconducibles al principio supremo de unidad nacional.

En cuanto a los contenidos esenciales, específicos e implícitos del concepto armonía en la Constitución, Spadaro sostiene que es posible fijar, antes que la Corte ejercite todo su poder hermenéutico-creativo, algunos límites intrínsecamente comprendidos en la fórmula de la «armonía con la Constitución». A juicio de este autor, existen siete obligaciones específicas, objetivamente deducibles, que pueden definir los siete límites constitucionales implícitos al concepto de «armonía», señalando los siguientes:

1. El principio general de «unidad e indivisibilidad de la República» (art. 5 CI), estrechamente ligado al de «unidad nacional» (art. 87 CI)

y a aquéllos de «tutela de la unidad jurídica y económica del Estado» (art. 120 CI).

2. El principio de «cohesión y solidaridad social» (art. 119.IV CI), que se conecta con el de tutela de los «niveles básicos de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que deben ser garantizados sobre todo el territorio nacional» (art. 117.II.m CI) o «prescindiendo de los límites territoriales de los gobiernos locales» (art. 120 CI), entendiéndose no como una tutela mínima, sino adecuada para cada trabajador-ciudadano, y en todo caso «suficiente para garantizar a sí y a su familia una existencia libre y digna» (art. 36 CI).

3. Los principios constitucionales de subsidiariedad (arts. 118 y 120 CI), cooperación leal (art. 120 CI), diferenciación y adecuación (art. 118).

4. Las «obligaciones derivadas del ordenamiento comunitario» (art. 117.I CI), también bajo la forma de «normativa comunitaria» (art. 120 CI).

5. Las «obligaciones derivadas de los compromisos internacionales» (art. 117.I CI), también bajo la forma de «normas y tratados internacionales» (art. 120 CI).

6. El «grave peligro para la integridad y la seguridad pública» (art. 120 CI) relacionado con las «razones de seguridad nacional» (art. 126 CI).

7. Los «actos contrarios a la Constitución», o sea, no meramente inconstitucionales, sino anticonstitucionales o subversivos (art. 126 CI).

Junto a estos planteamientos doctrinales, también la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto de «armonía constitucional» en distintas sentencias, entre las cuales merecen citarse las siguientes:

a) En la Sentencia 304/2002, referida a la modificación del viejo Estatuto de la región Marche. El Gobierno planteó una cuestión de ilegitimidad constitucional contra la deliberación legislativa estatutaria adoptada en segunda votación por el Consejo regional de la región de la Marche, en virtud de la cual, y hasta la aprobación de un nuevo Estatuto regional, en caso de muerte o incapacidad permanente del presidente de la Junta Regional, el vicepresidente sustituirá al presidente en el ejercicio de sus funciones. En este supuesto, la Corte declaró la ilegitimidad constitucional de la citada deliberación al considerar que: «La circunstancia de que la deliberación impugnada haya sido adoptada en la forma estatutaria no es suficiente para superar el vicio de legitimidad con el que cuenta. El art. 123 de la Constitución sujeta actualmente la potestad estatutaria regional al único límite de la “armonía con la Constitución” con una formula-

ción menos exigente que la anterior que reclamaba también la armonía con “las leyes de la República”. Por ello, la defensa regional ha tratado de argumentar que los límites de legitimidad de los Estatutos deberían referirse a los valores de fondo que inspiran la Constitución. La armonía, se razona, exigiría sólo que el Estatuto “no fuera orientado contra la Constitución” y no perjudicara los principios generales, pero no excluiría la posibilidad de derogar sus normas singulares. Tampoco estas consideraciones pueden tenerse en cuenta. La referencia a la “armonía”, lejos de despotenciarla, remarca la exigencia de un puntual respeto a cada disposición de la Constitución, porque trata no sólo de evitar la contraposición con las singulares previsiones de ésta, lo cual ciertamente no puede generar armonía, sino también evitar el peligro de que el Estatuto, respetando la letra de la Constitución, eluda el espíritu».

b) En la Sentencia 196/2003, la Corte estableció una línea divisoria de competencias entre la ley regional y el Estatuto, hablando de una «reserva estatutaria» en la cuestión de la *prorrogatio*, señalando que «la regulación de la eventual *prorrogatio* de los órganos electivos regionales después del término de su mandato, disolución o dimisión, y de los eventuales límites de la actividad de los órganos prorrogados es [hoy] fundamentalmente de competencia del Estatuto de la región, según el nuevo art. 123, como parte de la regulación de la forma de gobierno regional, así como es la Constitución la que regula la *prorrogatio* de las Cámaras parlamentarias». De otra parte, los Estatutos «en la regulación de la materia deberán estar en armonía con los preceptos y con todos los principios recogidos en la Constitución, según lo dispuesto en el apartado 1 del art. 123 de la Constitución».

c) La Sentencia 313/2003 resolvió la cuestión de legitimidad planteada por el Consejo de Ministros sobre varias disposiciones contenidas en la Ley de la región de Lombardía de 12 de enero de 2002, por la que se creaba el cuerpo forestal regional. En esta sentencia, el Tribunal afrontaba la cuestión, ya debatida entre la doctrina, de la posibilidad, según la modificación del apartado segundo del art. 121, de atribuir a la junta la potestad reglamentaria por ley sin modificar el Estatuto vigente. En este caso, el Tribunal consideró que: «la autonomía estatutaria es otro argumento que impide sostener la existencia de soluciones organizativas obligatorias, en ausencia de una regulación constitucional claramente reconocible. La autonomía es la regla, y los límites son la excepción. La expresión “en armonía con la Constitución”, que aparece en el primer apartado del art. 123 de la Constitución, no consiente por eso un exceso de constructivismo imperativo, como aquel del que hace gala la defensa de la región

de Lombardía cuando argumenta desde una presunta forma de gobierno regional, implícitamente establecida en los arts. 121 y 123 de la Constitución, la atribución del poder reglamentario a la junta regional: un modo de razonar que, además del riesgo de sobreponer modelos conceptuales a reglas particulares, supone también el de restringir indebidamente la potestad estatutaria de todas las regiones de autonomía ordinaria».

d) La primera sentencia relativa a un nuevo Estatuto ha sido la Sentencia 2/2004, relativa al Estatuto de la Calabria. El Estatuto calabrés había intentado introducir una forma de gobierno desprovista, aparentemente, de la elección directa del presidente de la región, en cuanto dejaba la investidura de éste a la elección del Consejo regional. Sin embargo, los ciudadanos en el momento de elegir el Consejo debían indicar también el candidato presidente, y el Consejo que no designara como presidente el candidato señalado sería inmediatamente disuelto. La Corte ha considerado este tipo de elección asimilable a la elección mediante sufragio universal directo, y anuló en esta parte el Estatuto calabrés, y repitiendo los argumentos de anteriores sentencias, consideró que: «Al mismo tiempo, en lo referente a la potestad estatutaria y sus límites, esta Corte ha declarado que los Estatutos regionales no sólo, como todas las demás normas jurídicas de nuestro ordenamiento, deben respetar puntualmente “cada disposición de la Constitución”, sino que deben también respetar el espíritu, en nombre de la constitucionalmente necesaria “armonía con la Constitución” (Sentencia 304/2002); lo que, recientemente, ha tenido su confirmación en la afirmación de que los Estatutos deberán estar en armonía con todos los preceptos y principios recogidos en la Constitución» (Sentencia 196/2003).

e) Posteriormente, la Corte Constitucional resolvería las impugnaciones planteadas por el Gobierno contra otros tres nuevos Estatutos, el de la Toscana, Umbría y Emilia-Romagna, delineando los caracteres fundamentales de los Estatutos regionales después de la Ley constitucional 1/1999. El aspecto más relevante y controvertido de estas sentencias era el relativo al «contenido eventual» de los Estatutos regionales. En la Sentencia 372/2004, relativa al Estatuto de la región de la Toscana, la Corte señaló que: «De otra parte, tales proclamaciones de objetivos no pueden asimilarse a las normas programáticas de la Constitución, a las que, por su valor de principios, le ha sido reconocido generalmente no sólo un valor programático en relación a la futura regulación legislativa, sino sobre todo una función de integración y de interpretación de las normas vigentes. Aquí no nos encontramos en presencia de Cartas constitucionales, sino sólo de fuentes regionales “de competencia reservada y especializada”, es decir,

de Estatutos de autonomía, los cuales también, si bien están garantizados constitucionalmente, deben además “estar en armonía con los preceptos y todos los principios recogidos en la Constitución” (Sentencia 196/2003)». Argumento que ha sido nuevamente repetido en las Sentencias 378 y 379/2004, en las cuales se reconoce que la región carece de competencia alguna. Sin embargo, por ello no son nulos, «pues no les puede reconocer ninguna eficacia jurídica», teniendo «un carácter no prescriptivo y no vinculante». Es decir, son únicamente «el convencimiento expresivo de la diversa sensibilidad política presente en la comunidad regional», presentando «una función, por así decir, de naturaleza cultural o incluso política, pero no normativa». Por todo ello, declara la inadmisibilidad de la cuestión de legitimidad sin declarar la nulidad de estas expresiones estatutarias, cuya admisión política, aunque no jurídica, es posible.

En esta última sentencia, la Corte desestimó la impugnación del Gobierno contra la previsión contenida en el Estatuto de que el Consejo regional debía discutir y aprobar el programa de gobierno expuesto por el presidente, al considerar que una disposición de este género «no se puede considerar en armonía con la Constitución». No obstante, si bien la Corte reconoció la posibilidad de que los Estatutos reconocieran una votación inicial del Consejo sobre el programa de gobierno del presidente, de una votación negativa no se derivaba ninguna consecuencia jurídica al considerar que la elección directa del presidente de la región «tiene la consecuencia segura de la imposibilidad de prever una moción de censura inicial por parte del Consejo, y la ulterior consecuencia de la dimisión de la junta y la disolución del Consejo».

IV

Ciertamente, no resulta fácil aplicar estos planteamientos al modelo autonómico español. A tal efecto, y teniendo como fundamento constitucional preceptos como el art. 9.1, se hace preciso toda una jurisprudencia constitucional que ahonde en la línea abierta por la STC 101/1983, de 18 de noviembre, cuando estableció la obligación de los poderes públicos no sólo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sino, además, de realizar esas funciones de acuerdo con ella, imponiendo un deber positivo de comportamiento, para que los principios inherentes a nuestro sistema político y a nuestro modelo autonómico se conviertan en

parámetros de actuación de todos los poderes públicos, de los cuales se puedan deducir consecuencias jurídicas concretas.

Cuando se aborda la modificación del modelo de Estado sin un acuerdo previo y global entre las fuerzas políticas, las disfuncionalidades son evidentes. Parece que esta idea de la armonía constitucional va más allá de lo expuesto por nuestra jurisprudencia constitucional en relación con el «deber de auxilio recíproco» (STC 18/1982), de «recíproco apoyo y mutua lealtad» (STC 96/1986) o del amplio deber «de fidelidad a la Constitución» (STC 11/1986). Y ello porque, «ciertamente, todos los poderes públicos deben observar en el sistema autonómico un comportamiento leal en el uso de sus atribuciones», debiendo abstenerse «de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. La autonomía no se garantiza por la Constitución —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad» (STC 25/1981). Ello incide, de forma especial, en el fomento o no del principio de bilateralidad frente a la multilateralidad, que debe presidir las relaciones en numerosas cuestiones.

Los actuales procesos estatutarios, unos más que otros, acentúan el principio de bilateralidad frente al de multilateralidad. Y ello tiene su manifestación en las siguientes cuestiones:

a) En la exacerbación de los procesos de autoidentificación de las respectivas Comunidades Autónomas, resaltándose, a veces hasta límites grotescos, sus propias señas de identidad, como consecuencia de ese principio de «autonomía emocional territorializada» a que anteriormente nos hemos referido.

b) La consideración del Estatuto de Autonomía como norma paccionada, lo cual produce importantes consecuencias jurídicas, como es su consideración de norma intermedia entre la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, así como la alteración del llamado bloque de constitucionalidad, categoría dogmática que es necesario revisar cuanto antes.

c) En el proceso de asunción de un elevado número de competencias, estableciéndose por parte de algunos Estatutos técnicas de blindaje competencial.

d) En el sistema de financiación establecido, pues algunos Estatutos pretenden también establecer el correspondiente blindaje financiero.

e) En sus relaciones con el Estado, las demás Comunidades Autónomas y las instancias de la Unión Europea, así como en el tema de las relaciones internacionales.

La insuficiencia de las relaciones de cooperación en nuestro Estado autonómico parece abogar por una reforma de las mismas. Reforma que debe responder a un nuevo periodo, de maduración, del modelo autonómico, que implica un espacio de participación de las Comunidades Autónomas en las tareas del Estado, y a una nueva concepción política y social caracterizada por el fenómeno de la globalización.

Finalmente, no debemos olvidar que las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas no pueden guiarse exclusivamente por el principio de la bilateralidad, pues, de generalizarse este principio, el propio sistema, el propio Estado entraría en crisis. Y es que, aunque pueda afirmarse que no existe ninguna decisión de relevancia para el Estado que no requiera la necesidad de un acuerdo previo, lo cierto es que la generalización del proceder bilateralizado podría paralizar la adopción de decisiones por parte del Estado, dada la alta complejidad funcional que implica. Recordemos el papel obstruccionista del Bundesrat y el llamado voto afirmativo (*Zustimmung*) sobre el 50 por 100 de las leyes federales, ahora reducido al 30 por 100, mediante acuerdos de 6 de marzo del 2006 del Gobierno Federal y de la Conferencia de los Presidentes de los *Landers*¹³.

La propia condición del Estado obliga precisamente a que la multilateralidad, que no tiene por qué suponer la supresión total de la bilateralidad, se convierta en regla general. De otro modo, el problema de la vertebración del Estado continuará siendo una asignatura pendiente.

Sobre algunas de estas cuestiones ya se ha pronunciado nuestra jurisprudencia constitucional. Así, la STC 25/1981 dispuso: «En la misma línea, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones... se da sobre la base de la unidad nacional... Aunque las Comunidades Autónomas no son ni puede ser ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno..., las Comunidades Autónomas, como corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza política, tienen como esfera y límite de su actividad en cuanto tales los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales». En otra ocasión, la STC 76/1983 señaló que «carece de base constitucional la pretendi-

¹³ J. C. PIELOW, «El federalismo cooperativo alemán», en *Jornadas sobre Nacionalismo, Autonomismo y Reformas Estatutarias*, Madrid, 16 y 17 de marzo de 2006.

da igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas». Y más adelante añade: «A este respecto, es de señalar que el poder de convocatoria de órganos colegiados e incluso la presidencia de los mismos no atribuyen necesariamente la condición de superior jerárquico a su titular, pero, en cualquier caso, no cabe discutir la posición de superioridad que constitucionalmente corresponde al Estado como consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la nación, tal y como ha destacado el Tribunal en su Sentencia 4/1981, de 2 de febrero». Asimismo, la STC 104/1988 dispuso lo siguiente: «Un adecuado equilibrio entre el respeto de las autonomías territoriales y la necesidad de evitar el que éstas conduzcan a separaciones o compartimentaciones que desconozcan la propia unidad del sistema (art. 2 CE) puede realizarse a través de la adopción de formas y fórmulas de coordinación y colaboración, más abiertas y flexibles que la utilización exclusiva de intervenciones normativas reguladoras que imponen determinadas conductas o decisiones». Es decir, puede establecerse «al margen de la distribución constitucional y estatutaria de las competencias respectivas» (STC 64/1982). También nuestra jurisprudencia constitucional ha establecido el deber de auxilio recíproco (STC 18/1982), de recíproco apoyo y mutua lealtad (STC 96/1986). Ello requiere que «en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí, que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de sus propios intereses» (STC 64/1990). Finalmente, en cuanto al principio de coordinación, ha dispuesto que «la coordinación general debe ser entendida como la fijación de los medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias... La competencia de coordinación no puede amparar el vaciamiento de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas» (STC 64/1990)

V

Todo ello teniendo en cuenta que la experiencia constitucional de estos años, con la vigencia de una Constitución plenamente eficaz y normativa, no debe hacernos olvidar que la idea de pacto y consenso que presidió el proceso constituyente, posiblemente irreplicable desde un punto de

vista histórico, debe servirnos de guía en el proceso de profundización en nuestro sistema democrático. No se trata ahora de elevar el consenso a una especie de categoría autónoma e independiente, convirtiéndole casi en un canon de constitucionalidad, lo cual supondría, evidentemente, una alteración sustancial de la lógica democrática y un desconocimiento profundo de la dogmática constitucional, sino de recordar la idea de que el pacto y el acuerdo (el *foedus*) son consustanciales a todo sistema democrático, con independencia de sus singularidades y características, y que no pueden reducirse al momento fundacional del Estado democrático, sino que han de presidir todo su desarrollo y consolidación futuros.

En la actualidad estamos asistiendo a dos procesos paralelos que pueden presentar un elevado grado de contradicciones y disfuncionalidades, tanto desde un punto de vista jurídico como político, pudiéndose hablar de una «refundación del Estado de las Autonomías»¹⁴. Parece que ante los silencios constitucionales, impuestos por la propia dinámica de nuestro proceso constituyente, pudiera producirse una especie de relleno que puede llegar a vaciar el significado de la propia Constitución. Lo lógico es establecer primero en la Constitución el modelo de Estado y luego proceder a las consiguientes reformas estatutarias de acuerdo con aquélla. No debemos olvidar, con independencia de los principios de reserva de Constitución y de Estatuto, que las decisiones políticas fundamentales, y el modelo de Estado es una de ellas, deben figurar en el texto de la Constitución y no en las normas infraconstitucionales. La Constitución no es sólo la norma jurídica suprema de nuestro ordenamiento jurídico, sino también la expresión de una serie de valores y principios que vienen a ser la plasmación jurídica de las grandes decisiones adoptadas por la comunidad política y que, por ello, únicamente pueden ser recogidos en el texto constitucional y no en otras normas infraconstitucionales. Principios y valores que, al informar todo el ordenamiento jurídico, se convierten también en parámetros de constitucionalidad. Por todo ello, la reforma constitucional no puede ir a remolque de las reformas estatutarias, máxime cuando algunos

¹⁴ Terminología utilizada por P. CRUZ VILLALÓN, «La reforma del Estado de las Autonomías», en *Revista d'Estudis Autònomicos y Federals*, núm. 2, 2006. Cfr., asimismo, A. PORRAS y G. RUIZ RICO (coords.), *Claves para una reforma constitucional*, Sevilla, 2001; L. MARTÍN REBOLLO, «Reformas estatutarias y reformas constitucionales (recordatorios, reflexiones y olvidos)», y L. PAREJO, «La organización territorial del Estado: ¿proceso a continuar u obra a culminar?», ambos en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, 2006; J. J. SOLOZÁBAL, *Tiempos de reformas. El Estado autonómico en cuestión*, Madrid, 2006; AAVV, *Reformas territoriales. Jornadas de Sigüenza*, Madrid, 2006; L. ORTEGA, *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Madrid, 2005.

de los contenidos de estas últimas deberían ser auténticos contenidos constitucionales. De otro modo, principios como los de normatividad constitucional, seguridad jurídica o la necesaria integración, consustanciales a todo ordenamiento jurídico democrático, podrían ser puestos en entredicho.

Lo contrario puede ser un intento de modificar la naturaleza del bloque de constitucionalidad¹⁵, entendido como «el conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes» (STC 66/1985), y alterar, de este modo, la propia naturaleza de los Estatutos de Autonomía, que dejarían de ser una norma supeditada a la Constitución para convertirse en una norma al margen de la misma.

Es decir, se argumenta que ante la imposibilidad política de una reforma constitucional se acude, subsidiariamente, al mecanismo de las reformas estatutarias que actuarían, así, a modo de sucedáneo de una reforma constitucional, condicionando, a su vez, el futuro de ésta. No se trata de polemizar ahora sobre la naturaleza y significado de los procesos constituyentes, cuestión esta ya realizada en su día (1717) por John Wise¹⁶, sino de poner de relieve cómo los actuales procesos de reforma constitucional, que previsiblemente no se formalizarán en nuestro Parlamento durante la presente legislatura por falta de acuerdo entre los dos principales partidos políticos, y estatutarios, unos de ellos ya finalizados y otros en curso de realización, presentan importantes contradicciones. El problema va más allá de la simple discusión doctrinal y dialéctica de si la reforma constitucional debe ser un presupuesto, como parece lógico, o un corolario de las reformas estatutarias. Si bien es posible admitir, no sin ciertas reservas, que ambas (la Constitución y el Estatuto) son normas «fundamentales», en el sentido de contener las grandes decisiones políticas, lo cierto es que la fundamentación, por antonomasia, únicamente puede predicarse de la Constitución, pues la pretendida «fundamentalidad estatutaria» no es de carácter originario, sino derivado, ya que tiene su origen y fundamento en aquélla.

Lo que no parecen de recibo son aquellos planteamientos doctrinales¹⁷ que abogan por la idea de que nuestro texto constitucional es un texto

¹⁵ Cfr., a este respecto, L. FAVOREU y F. RUBIO, *El bloque de constitucionalidad*, Madrid, 1991; A. RUIZ HUERTA, «Ante la reforma del bloque de constitucionalidad», en *La reforma de los estatutos de Autonomía*, Revista Jurídica de Castilla y León, 2003; P. REQUEJO RODRÍGUEZ, «Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad», en *Revista Fundamentos*, núm. 4, Oviedo, 2006, pp. 385 y ss.

¹⁶ J. WISE, *A Vindication for the Government of the New England Churches. A Drawn from Antiquity; the Light of Nature; Holy Scripture; its Noble Nature; and from the Dignity divine Providence has put upon it*, Boston, 1717.

¹⁷ Cfr., entre otros, I. DE OTTO, «La Constitución abierta», en *Revista de Occidente*,

totalmente abierto, en el cual apenas hay constitucionalizados unos pocos principios y unos determinados órganos constitucionales, caracterizándose, en suma, por ser una norma meramente procesal. Consecuencia de ello es la proclamación de la desconstitucionalización del modelo de Estado y la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía, en base a la función constitucional que desempeñan, procedan a esa «constitucionalización» que el poder constituyente no quiso o pudo realizar. Con ello, la sensación existente no es otra que la de forzar la reforma o mutación de la Constitución a través de continuas y sucesivas reformas estatutarias, tratando de acomodar el contenido de aquélla a los de éstas. Ello, que es cuestionable desde todos los puntos de vista, puede condicionar el alcance de las reformas proyectadas, así como la necesaria coherencia normativa entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Y es que «el único modo corrector de abordar la redefinición del Estado que en este momento se pretende debería haber consistido en abrir toda la labor de trastienda y búsqueda de consenso que una reforma constitucional necesariamente ha de comportar, cualquiera que hubiesen sido sus dificultades, y sólo después —a partir del punto de encaje alcanzado— proceder a modificar, sin planteamientos unilaterales, los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas»¹⁸.

En suma, lo que parece pretenderse es un cambio del modelo de Estado desde los propios Estatutos de Autonomía, lo cual es manifiestamente inconstitucional, haciendo que las reformas constitucionales queden desfasadas e inconexas con el actual impulso autonómico, que supone una radicalización del principio dispositivo sin una concepción clara del modelo final. Y es que, utilícese la perspectiva ideológica que se quiera, lo cierto es que cualquier reforma de envergadura, la constitucional o las estatutarias, implican, a la postre, una reforma del propio Estado, pues no se trata de una simple actualización de los mismos a través de reformas constitucionales y estatutarias coyunturales, sino de reformas en profundidad, tanto del texto constitucional como de los textos estatutarios.

Todo ello sin olvidar que, junto a las contradicciones y disfuncionalidades, se están llevando a cabo reformas estatutarias con graves deficiencias

núm. 54, 1985; P. CRUZ VILLALÓN, «La constitución territorial del Estado», en *Revista Autonomías*, núm. 13, 1991.

¹⁸ Así lo entiende A. GARRORENA, «El derecho de aguas ante la reforma de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía», en *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 18, 2006, pp. 77 y ss., para quien el Gobierno ha abandonado sus responsabilidades de Estado y ha trasladado un debate que es constitucional «a la aislada e inconexa actuación de las partes o, lo que es igual, a la reforma de los diecisiete Estatutos de Autonomía», produciendo una mutación severa de nuestro modelo territorial de convivencia.

técnicas. Los Estatutos de Autonomía modificados son, desde el punto de vista técnico, de una calidad claramente inferior a los primeros Estatutos. No se trata ya de una manifestación más de la llamada «legislación motorizada», presente entre nosotros desde la aprobación de la Constitución, sino de la existencia de una auténtica patología jurídica.