

## COMENTARIS I NOTES



# LA CONSTITUCIÓ TERRITORIAL DE L'ESTAT\*

Pedro Cruz Villalón

Catedràtic de Dret constitucional de la  
Universitat de Sevilla

Celebrar el desè aniversari de l'Estatut d'Autonomia per a Catalunya també és celebrar el desè aniversari de la constitució territorial de l'Estat. Aquesta afirmació pot sorprendre, a primera vista, si tenim en compte que la Constitució ja va celebrar el seu desè aniversari el 6 de desembre passat. En realitat, el propòsit d'aquesta exposició no és sinó el de fonamentar l'afirmació anterior, la que amb la celebració de la primera dècada de l'Estatut també celebrem la primera dècada de la constitució territorial de l'Estat. Per a la qual cosa potser convindrà començar per una sèrie d'afirmacions terminològiques relatives tant al que entenem aquí per «constitució» com al que entenguem per «constitució territorial», i, finalment, per «Estat».

Per «constitució» entenem aquí la norma fonamental d'ordenació d'una comunitat política. L'element definitori no és, per tant, en aquest cas, formal; no és la posició que aquesta norma ocupa en el que anomenem el sistema de fonts. El que es té en compte és l'objecte sobre el qual recau aquesta ordenació. En aquest sentit, «constitució» equival al dret en què es conté l'estructura bàsica, essencial, el mínim imprescindible de l'ordenació política d'una comunitat, amb independència, sempre, del rang d'aquest dret.

Així, simplificant-ho molt, si la constitució és l'estatut jurídic del poder polític, i l'expressió per excel·lència d'aquest poder polític és la potestat legislativa, podríem afirmar que són elements necessaris d'una constitució en sentit material els relatius a la integració orgànica i funcional d'aquesta potestat, en l'anomenada «part orgànica», i, d'altra banda, els límits d'aquesta potestat, o «drets fonamentals», en l'anomenada «part dogmàtica» de la constitució.

Ara bé, i continuem simplificant-ho molt, és possible que aquest poder polític, i més concretament el poder legislatiu, es trobi distribuït d'acord amb un criteri territorial, de tal manera que part d'aquest poder s'exerceixi de manera uniforme sobre tot el territori de l'Estat, per un òrgan únic, i que l'altra part sigui exercida per una pluralitat d'òrgans sobre àmbits territorials parcials, dins d'aquest mateix Estat. D'aquesta manera tenim la possibilitat d'estats que anomenem «políticament descentralitzats». En el cas d'aquests estats caldrà que la constitució no contingui solament normes relatives a la descripció i els límits de la potestat legislativa, sinó que, a més, hi haurà d'haver normes relatives a la manera com es distribueix aquesta potestat entre un poder central i una pluralitat de poders d'àmbit territorial inferior. És precisament aquesta part de la constitució la que designem amb l'expressió «constitució territorial».

---

\* Conferència pronunciada el 2 de novembre de 1989, a la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona, dins del cicle de conferències *10 anys d'Estatut d'Autonomia*.

Finalment, afegim-hi la precisió «constitució territorial de l'Estat». En quin sentit utilitzem aquí la paraula «Estat»? La utilitzem en els dos sentits en què l'expressió apareix a la Constitució de 1978. És a dir, abans que res, en el seu sentit global, general, o sigui, l'Estat entès com l'expressió d'una comunitat política «complexa» o «composta», que integra tant un poder central únic com una pluralitat de poders d'àmbit territorial més reduït. Parlarem de la constitució territorial d'aquest Estat general o global. L'afirmació de partida s'aplica, doncs, a la constitució territorial de l'Estat global. Però també s'aplica a la constitució territorial de l'Estat en el segon sentit, és a dir, el de l'Estat com a expressió equivalent a *poder central* de l'Estat, contraposat al poder de les comunitats autònomes estatals. També, i això pot cridar més l'atenció, la constitució territorial de l'Estat en sentit restringit resulta no solament de la Constitució de 1978, sinó, a més, de manera immediata, dels estatuts d'autonomia.

Sabem, així, què és el que volem dir amb l'expressió «constitució territorial de l'Estat». Passem ara a l'aspecte *formal*: On hi ha continguda aquesta constitució territorial, on hi ha contingut aquest dret polític? El normal, si és que es pot parlar així, en el cas dels estats políticament descentralitzats, els que anomenem «estats federals», és que aquesta constitució territorial sigui continguda a la Constitució en sentit formal, és a dir, en la norma, única en el seu gènere, dotada de supremacia sobre la resta de l'ordenament; és en aquesta llei fonamental on queda determinada la distribució del poder polític entre una instància central única i una pluralitat d'instàncies d'àmbit territorial inferior. D'aquesta manera, constitució territorial de l'Estat i Constitució formal coincideixen. La tècnica més senzilla adoptada per aquestes constitucions és l'enumeració expressa de les matèries sobre les quals s'estén la competència del poder central, completada per una «clàusula residual» en virtut de la qual les matèries no enumerades s'entén que són objecte de la competència no centralitzada.

Però, com és sabut, aquest no és el cas de la constitució territorial del nostre Estat. A l'ordenament espanyol, constitució territorial de l'Estat i Constitució formal no coincideixen. La Constitució de 1978 només conté una part del que avui, onze anys més tard, és la constitució territorial del nostre Estat. D'aquí ve que parlar avui de la constitució territorial del nostre Estat suposi, certament, parlar, en primer lloc, de la Constitució de 1978, però a continuació ho haurem de fer respecte d'un altre tipus de normes, que són les que donen el perfil definitiu a aquesta constitució territorial, els estatuts d'autonomia. Tot això ens menarà a plantejar-nos, finalment, la qüestió relativa a la reforma de la Constitució.

## 1. La Constitució de 1978 i la constitució territorial de l'Estat

Paradoxalment ara haurem d'afirmar que la Constitució de 1978, pel que fa a la constitució territorial, no peca per defecte, sinó per excés. El problema de la Constitució no és que diu poc, sinó que diu massa. Què vol dir això? Doncs, senzillament, que la Constitució de 1978 no fa possible una única estructura territorial, sinó que permet o possibilita una pluralitat d'estructures territorials diferents. Així, com se sap, la Constitució de 1978 és una constitució que pren com a punt de partida un estat no descentralitzat, que ella admet com una possibilitat indefinida, però, alhora, preveient la possibilitat de diversos models de descentralització (molt diferents quan-

titativament i qualitativament), de manera alternativa o conjunta. No és el cas de repassar cadascuna d'aquestes possibilitats. Ja ho va fer, fa anys, un estranger afeccionat a aquestes qüestions, el qual va sostenir fins i tot la tesi de la «desconstitucionalització» de l'estructura territorial de l'Estat.<sup>1</sup> Amb això venia a voler dir que, des del moment en què sota la mateixa Constitució en sentit formal eren possibles diverses constitucions territorials, la Constitució de 1978 havia operat una «desconstitucionalització» de l'estructura territorial de l'Estat, la qual passava a estar determinada per instruments normatius de rang infraconstitucional. Allò no va passar de ser una anècdota, per la qual cosa no val la pena d'aturar-s'hi més.

En tot cas, la Constitució de 1978 és molt complexa pel que fa a l'estructura territorial, fins al punt que pot semblar que utilitza un «doble llenguatge». Aquest «doble llenguatge» consisteix en el fet que, d'una banda, configura el que després s'anomenarà «Estat de les autonomies» com una possibilitat entre d'altres, i, d'una altra banda, dóna per suposat que aquest Estat de les autonomies correspondrà a l'efectiva constitució territorial de l'Estat. El fenomen en qüestió es pot rastrejar al llarg del text constitucional, però ens limitarem a il·lustrar-lo amb un exemple, el que ofereix el contrast entre els articles 61.1 i 137 CE. Efectivament, d'una banda, el segon d'aquests preceptes diu textualment que «L'Estat s'organitza territorialment en municipis, en províncies i en les comunitats autònomes que es constitueixin». D'aquesta manera, en el precepte que obre el títol relatiu a l'organització territorial de l'Estat es comprenen dues unitats territorials, per dir-ho així, necessàries (els municipis i les províncies), i una unitat possible, les comunitats autònomes «que es constitueixin» (és a dir, les que ho facin, si és que ho fan). Ara bé, d'una altra banda, ens n'anem a l'article 61.1 i allà ens trobem que, altra vegada textualment, «el rei, en ser proclamat davant les Corts Generals, prestarà jurament d'exercir fidelment les seves funcions, guardar i fer guardar la Constitució i les lleis i respectar els drets dels ciutadans i de les comunitats autònomes». Així, en un moment de màxima solemnitat en la vida d'un Estat, com és el del relleu en la seva presidència, en una fórmula de la màxima concisió, i a l'altura dels mateixos drets dels ciutadans, se situen els drets d'unes comunitats autònomes que, d'altra banda, en principi, en cap lloc no és dit que hagin d'existir necessàriament.

Què és el que es pot concloure de tot això? Doncs, abans que res, que la interpretació d'aquests preceptes no es pot fer aïlladament, i menys contraposant exclusivament aquests dos enunciats, fora de tot context. Al contrari, s'imposa la necessitat d'una interpretació sistemàtica i es posa d'evidència, un cop més, com tota tasca d'interpretació constitucional és interpretació de la Constitució en el seu conjunt, i mai la interpretació de preceptes aïllats. Amb la qual cosa tornem a l'afirmació de la complexitat de la Constitució de 1978. Tot això és més que sabut, però recordem-ho un cop més:

La Constitució, ja ho hem dit, pren com a punt de partida un Estat centralitzat, alhora que reconeix un dret a l'autonomia que té com a titulars les nacionalitats i regions. Però l'exercici d'aquest dret posa en marxa uns mecanismes de transformació territorial de l'Estat, el resultat final de la qual depèn de molts factors, entre els quals es compta fonamentalment la voluntat d'aquestes nacionalitats i regions, i també la

1. P. Cruz Villalón, «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Dret de la Universitat Complutense*, núm. monogràfic 4 (1981).

pròpia voluntat de l'Estat. Certament, l'exercici dels drets és, per ell mateix, un dret, i no pas un deure, per la qual cosa no hi ha obligació per a ningú d'exercir el dret a l'autonomia; però, quin dubte hi ha que els drets hi són per ser exercits, i que aquesta és la seva destinació natural? D'aquí ve que, un cop la Constitució reconeix aquest dret, que és un dret molt peculiar tant per la seva pròpia naturalesa com pels seus titulars, cal tenir en compte les seves conseqüències, i evidentment, donar per segur que aquest dret serà exercit.

Això significa que cal regular dos extrems: 1r. L'exercici del dret en les seves manifestacions formals, és a dir, el procediment a través del qual s'accedeix a l'autonomia. 2n. El contingut de l'autonomia, és a dir, la Constitució ha de definir en què consisteix, per a una nacionalitat o regió, ser autònoma.

Ho fa, la Constitució? Certament que ho fa, i fins i tot més del que ho hauria de fer. Perquè la Constitució no preveu solament un procediment d'accés a l'autonomia, sinó diversos, i tot plegat es complica per la falta de correspondència necessària entre un procés i un resultat, o, si més no, encreuant-se els processos i els resultats, de tal manera que avui podem afirmar que les coses han sortit massa bé. En tot cas, el que cal retenir és el següent: 1r. Que a la Constitució de 1978 hi ha una sèrie de preceptes de caràcter procedimental que tenen a veure amb la constitució de l'estructura territorial de l'Estat, i que, per tant, estan pensats per ser utilitzats en una única ocasió, per al procés de constitució de les comunitats autònomes, és a dir, el que s'ha anomenat el «procés autonòmic». Això suposa que aquests preceptes tenen la mateixa naturalesa que altres preceptes destinats a posar en marxa els òrgans constitucionals, com, per exemple, la disposició transitòria novena per a la del Tribunal Constitucional. Són, doncs, materialment, «dret transitori», per bé que no estigui recollit formalment a les disposicions transitòries. En aquest sentit, podem afirmar que així com la llei de 4 de gener de 1977 va ser una «llei per a la reforma política», per la qual cosa coherentment va perdre la seva vigència després de la realització d'aquesta reforma política, de la mateixa manera la Constitució actual, en aquesta part, va ser una «llei per a la descentralització de l'Estat», i només per a això. 2n. A la Constitució hi ha el contingut i l'abast de l'autonomia, però no d'una manera unívoca, sinó variada, plural, i, sobretot, en bona mesura, de manera ambigua i indefinida. Tan ambigua i indefinida que l'autonomia concebuda com a regla, l'anomenada «del 143», no se sap si és de naturalesa administrativa o de naturalesa política, és a dir, si implicava o no el poder legislatiu. Això era així, i la Constitució que avui és vigent continua essent així. Però hi ha un 3r.: Si bé la Constitució conté una variada gamma d'autonomies possibles, cap d'aquestes autonomies no és regulada a la pròpia Constitució. Hi ha normes, certament, però són incompletes. I incompletes, no en el sentit que hi faltin detalls, sinó en el sentit d'essencialment incompletes, fins al punt que, per elles mateixes, són d'aplicació impossible. La Constitució és, respecte d'això, tan incompleta com un contracte interromput a la meitat de la redacció.

La Constitució, efectivament, és incompleta: a) Quantitativament, com a conseqüència de l'exercici del dret a l'autonomia, que, per exemple, s'ignora si afectarà tot o part del territori estatal; b) Qualitativament, perquè la naturalesa de l'autonomia està per definir en el supòsit ordinari; c) Finalment, sigui la que sigui la naturalesa d'aquesta autonomia, és l'Estatut el que defineix el repartiment competencial. És precisament aquest punt el que en aquest moment ens interessa més.

Això ens porta a recordar a través de quins instruments s'articula la distribució de la

potestat legislativa entre l'Estat en sentit restringit i una comunitat autònoma determinada. El sistema resulta no pas d'una única clàusula residual, com en el cas d'Estat Federal exposat abans, sinó del joc d'una doble clàusula residual, que, a més, i això és l'important, crida necessàriament a col·laborar en una norma de rang infraconstitucional a través d'un fenomen dels anomenats de «col·laboració internormativa». Vegem-ho per parts:

Article 149.3, incís 1r.: «Les matèries no atribuïdes expressament a l'Estat per aquesta Constitució podran correspondre a les comunitats autònomes, en virtut dels seus respectius estatuts». Aquí tenim la primera clàusula residual, determinada negativament per les competències que la Constitució atribueix expressament a l'Estat, la qual cosa té lloc, sobretot, al primer apartat de l'article 149, però també en altres llocs, com per exemple a l'article 133.1, que atribueix exclusivament a l'Estat la potestat originària per establir tributs. És, doncs, una clàusula residual que opera a favor de les comunitats autònomes. Però la peculiaritat essencial d'aquesta clàusula és que no és automàtica, sinó que requereix, com veiem, la col·laboració de l'estatut d'autonomia, que determina quines de les competències no atribuïdes expressament a l'Estat per la Constitució corresponen a una determinada comunitat autònoma. D'aquesta manera, cada estatut d'autonomia determina l'àmbit competencial d'una comunitat autònoma dins d'un camp de possibilitats dibuixat en negatiu per la Constitució. Però continuem llegint (incís segon): «La competència sobre les matèries que no s'hagin assumit pels estatuts d'autonomia correspondrà a l'Estat...» (etcètera, que el que continua no ens ha d'interessar ara). Aquí tenim la segona clàusula residual, que no és sinó l'efecte de la delimitació competencial operada per cada estatut d'autonomia. D'aquesta manera, és l'estatut d'autonomia el que atribueix a l'Estat les seves efectives competències en tot aquell àmbit en què la Constitució mateixa no conté una reserva directa de competència estatal. Ara bé, tot això amb una important precisió, que és la continguda a l'incís tercer del precepte, que diu així: «El dret estatal serà, en tot cas, supletori del dret de les comunitats autònomes». En virtut d'això, els estatuts no priven exactament l'Estat de competència normativa sobre determinades matèries, sinó que deixen reduït a aquests productes normatius el caràcter de «dret supletori»; no seran «dret preferent», però això no els farà constitucionalment invàlids.

Amb el que hem dit fins aquí pot haver-n'hi prou per il·lustrar l'afirmació inicial segons la qual la constitució territorial de l'Estat no és continguda a la Constitució de 1978 sinó en part, una part, a més, que sense el complement dels estatuts d'autonomia és inoperant. També podríem dir, doncs, que, en certa manera, pel que fa a l'estructura territorial de l'Estat, la Constitució de 1978 no és «directament aplicable». Amb això podem passar al segon punt, és a dir, a la part de la constitució territorial de l'Estat no continguda a la Constitució de 1978.

## 2. Els estatuts d'autonomia

Entre 1979 i 1983 s'han promulgat a Espanya disset estatuts d'autonomia, del conjunt i agregació dels quals resulta avui, de manera immediata, la constitució territorial de l'Estat. En puritat, són setze estatuts i una peculiar «Llei orgànica de reintegració i millorament del règim foral de Navarra», que només es pot entendre com el 17è estatut d'autonomia, si no és que vulguem renunciar definitivament a

saber el que és. Sigui com sigui, la constitució territorial de l'Estat, en el sentit que donàvem a aquesta expressió, resulta avui d'un conjunt normatiu integrat per la Constitució de 1978 i aquestes 17 normes subconstitucionals. Amb la particularitat, a més, que són directament i definitivament aquestes 17 normes les que diuen com és l'estructura territorial d'aquest Estat. És com si, sobre això, la Constitució només hagués funcionat com una norma interna vinculant per als legisladors estatutens, com si aquests haguessin estat els únics destinataris dels seus preceptes, de tal manera que els qui, de debò i definitivament, haguessin definit l'estructura de l'Estat vers l'exterior fossin els estatuts. Perquè això és sens dubte així: avui Espanya és un Estat políticament descentralitzat, però això no és dit a la Constitució; això és una cosa que resulta de la suma i agregació dels 17 estatuts.

La constitució territorial, doncs, resulta de normes infraconstitucionals, i, en aquest sentit, bé va poder sortir a relluir la paraula «desconstitucionalització». El que passa és que l'expressió, per ella sola, no ho explicava tot. Perquè la Constitució no es limitava purament i simplement a «desconstitucionalitzar», sinó que, simultàniament, es remetia a unes normes plurals absolutament peculiars, els estatuts d'autonomia. «Desconstitucionalitzar» no era remetre's al legislador ordinari, sinó a un legislador de característiques úniques. La desconstitucionalització, en una paraula, es produïa juntament amb una simultània «reserva d'estatut».

Però aquesta «reserva d'estatut» té enormes conseqüències per al sistema. Reservar l'estatut significa sostreure l'alteració del sistema a la voluntat exclusiva del legislador estatal. Només la voluntat conjunta de tots dos protagonistes del poder de revisió dels estatuts pot incidir sobre el sistema. Sabem com això, que solament era necessàriament així per als estatuts «del 151», ha acabat essent veritat per a tots ells. D'altra banda, el fet que no hi hagi un sinó disset legisladors estatutens eleva la complexitat d'una supressió infraconstitucional de l'actual constitució territorial a nivells superiors als del mateix article 168 CE. Dit d'una altra manera: malgrat que l'actual constitució territorial resulta d'una agregació de normes infraconstitucionals, la seva supressió només resulta viable a la pràctica mitjançant una reforma de la Constitució.

Per designar aquest agregat de Constitució i estatuts que componen la constitució territorial, alguna doctrina científica i, des de poc temps després, el Tribunal Constitucional, començaren a servir-se d'una expressió més o menys recurrent en el dret constitucional francès, el «bloc de la constitucionalitat». Avui en dia sembla clar que es va tractar d'una recepció apressada i escassament encertada, però cal dir en descàrrec seu que en aquells primers moments les circumstàncies, sovint, obligaven a tots a improvisar. I així es va començar a parlar de «bloc de la constitucionalitat», particularment per explicar un article de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, el 28, que s'enfrontava, si més no, amb el problema de delimitar el que ara, més sovint, anomenem el «paràmetre» del control.

El problema, tanmateix, d'aquest «bloc de la constitucionalitat», és condicionat per un error de base: el de creure que el que defineix la funció de control de constitucionalitat de les lleis és el paràmetre o subjecte del control, són les «normes de referència» en l'expressió francesa, de tal manera que qualsevol norma que pugui determinar la validesa o invalidesa d'una llei ha de tenir, per dir-ho així, alguna cosa de constitucional. Però el plantejament és equivocat, perquè l'únic que defineix ja la funció de control de constitucionalitat de les lleis no és el paràmetre del control, sinó



l'objecte d'aquest control, les lleis, de tal manera que l'única expressió inequívoca hauria de ser «control de les lleis». I és que, avui en dia, en un ordenament tan complex com el nostre, la validesa d'una llei no resulta purament i simplement de la Constitució, sinó d'un conjunt normatiu variable en cada cas, tot i que, és clar, moltes vegades aquest conjunt s'esgota en la Constitució.

Però tornem al començament, a la identificació inicial de l'estatut d'autonomia de Catalunya i la constitució territorial de l'Estat. Ja ho hem vist: la constitució territorial resulta, no d'un sol estatut d'autonomia, sinó de la suma de tots plegats, els últims dels quals són de 1983. Caldria esperar una mica, doncs, per al desè aniversari. El que passa és que l'estatut català és el primer i, a més, el model dels altres. Hom dirà que és el segon, perquè, encara que sigui de la mateixa data que el basc, el segueix en la numeració de les lleis orgàniques. Però l'estatut basc, com sabem, és un cas a part, ja que resulta de dues fonts, una de compartida amb els altres estatuts, que és el títol VIII de la Constitució, i una altra de compartida amb l'esmentada Llei orgànica del règim foral de Navarra, que és la disposició addicional primera de la Constitució. D'aquí ve que puguem dir que l'estatut «tipus» ho hagi estat en més gran mesura el català que no pas el basc. En resum, ara fa deu anys, un estatut d'autonomia donava per primer cop virtualitat a les simples possibilitats o expectatives contingudes al títol VIII de la Constitució i configurava el model de constitució territorial de l'Estat, tant en sentit ampli com restringit, que després es generalitzaria a la resta del territori. Així, en particular, i només per posar un exemple, en matèria de distribució de les competències, introduïa una racionalització, absent a la Constitució, en distingir gradualment entre competències de legislació i execució (les anomenades «exclusives», art. 9è), competències de legislació de desenvolupament i execució (art. 10) i competències d'execució (art. 11). La constitució territorial efectiva arrenca, doncs, d'aquest estatut d'autonomia.

### 3. La reforma de la Constitució

Amb això arribem a l'últim punt que m'agradaria de tractar, el relatiu a la reforma de la Constitució. I consti que no es tracta de propugnar una reforma de la Constitució ja, encara que només sigui perquè això és una cosa que no vol ningú. El que sí, en canvi, sembla molt saludable, és començar a parlar de la reforma de la Constitució. És possible que no sigui bo reformar ara la Constitució, però sí que ho és anar-ne parlant. De totes maneres, hi ha una cosa sens dubte pitjor que reformar la Constitució, i és infringir la Constitució. Quan es proposen reformes normatives que suposen la infracció de la Constitució amb l'argument que la seva reforma no és aconsellable, encara que sigui amb l'acord de les forces polítiques, es pot fer córrer a la Constitució un perill encara més seriós.

Què suposa parlar de la reforma de la Constitució? Fonamentalment significa obrir, al cap ja d'onze anys, un debat rigorós, i, en la mesura del que és possible, científic, sobre aquesta Constitució, des d'una orientació prospectiva. Perquè la Constitució de 1978, per admirable que sigui, és igualment millorable; i no per una pruïja de perfeccionament, sinó perquè, en algun dels seus aspectes, necessita ser millorada. El desús del títol X no és necessàriament una cosa positiva.

El tema, lògicament, ultrapassa l'àmbit de la nostra reflexió, però, cenyint-nos-

hi, hauríem de començar per assenyalar que en el propi disseny de la Constitució de 1978 hi ha implícitament la seva pròpia reforma, un cop transcorregut un primer període històric. Ja ho dèiem: la nostra Constitució és, en part, una norma «per a la descentralització de l'Estat»; però una descentralització la qualitat i la quantitat de la qual no era predeterminada per la Constitució, que la remetia a la pròpia dinàmica del que s'anomenà el «procés autonòmic».

Ara bé, quan l'esmentat procés ja ha tingut lloc, amb uns resultats determinats, es fa necessari incorporar a la Constitució la constitució territorial de l'Estat, de tal manera que sigui la Constitució la que digui el que en aquest moment diuen els 17 estatuts d'autonomia. No s'ha de fer recaure sobre els estatuts un pes que ha de recaure sobre la Constitució. La Constitució, d'aquesta manera, quedaria en primer lloc neta de tot el que encara hi ha en ella de «dret transitori», de tot el que encara té de «norma per a la descentralització», de tot el dret d'un «procés autonòmic» que ja és un fenomen històric. I en el seu lloc cal fer dir a la Constitució que aquest és un Estat políticament descentralitzat, perquè si hi ha coses que una Constitució ha de dir són precisament coses d'aquest tipus. Es podran suprimir igualment l'esquizofrènia del dret «d'aplicació preferent» i el dret «d'aplicació supletòria» (art. 149.3, incís tercer). I es podrà canviar de Senat.

Al final es plantejarà la pregunta més greu: El dret a l'autonomia pot servir de fonament indefinit a l'estructura territorial de l'Estat, o més aviat s'haurà de pensar que només va poder servir de fonament al procés autonòmic? No serà potsar, el model autonòmic, un model solament viable per a estats amb uns quants territoris autònoms, però fonamentalment estats centralitzats? Com veiem, en el debat no hi ha precisament en joc qüestions de detall.

Sortosament res d'això no corre pressa, i aquesta és la raó per la qual la tasca no és ara la de reformar la Constitució, sinó la de parlar-ne. Encara que només sigui perquè això ens ajudarà millor a entendre-la. Però també perquè les solucions no són en absolut fàcils, perquè requereixen tot l'esforç.

## Addenda

Al cap de dos anys sencers des del moment en què fou dictada aquesta conferència, he de matisar la informació segons la qual «l'únic que defineix ja la funció de control de constitucionalitat de les lleis no és el paràmetre, sinó l'objecte d'aquest control, les lleis, de tal manera que l'única expressió inequívoca hauria de ser control de les lleis». Una jurisprudència més recent del nostre Tribunal Constitucional (STC 64/90, impugnacions; STC 28/91, tractats internacionals i dret comunitari) posa de manifest que tampoc l'expressió control de les lleis no és inequívoca. El control de normes que fa el Tribunal Constitucional és control de constitucionalitat; el que passa és que constitucionalitat i Constitució no són exactament el mateix. En remeto al meu curs «L'ordenament constitucional», pendent de publicació.