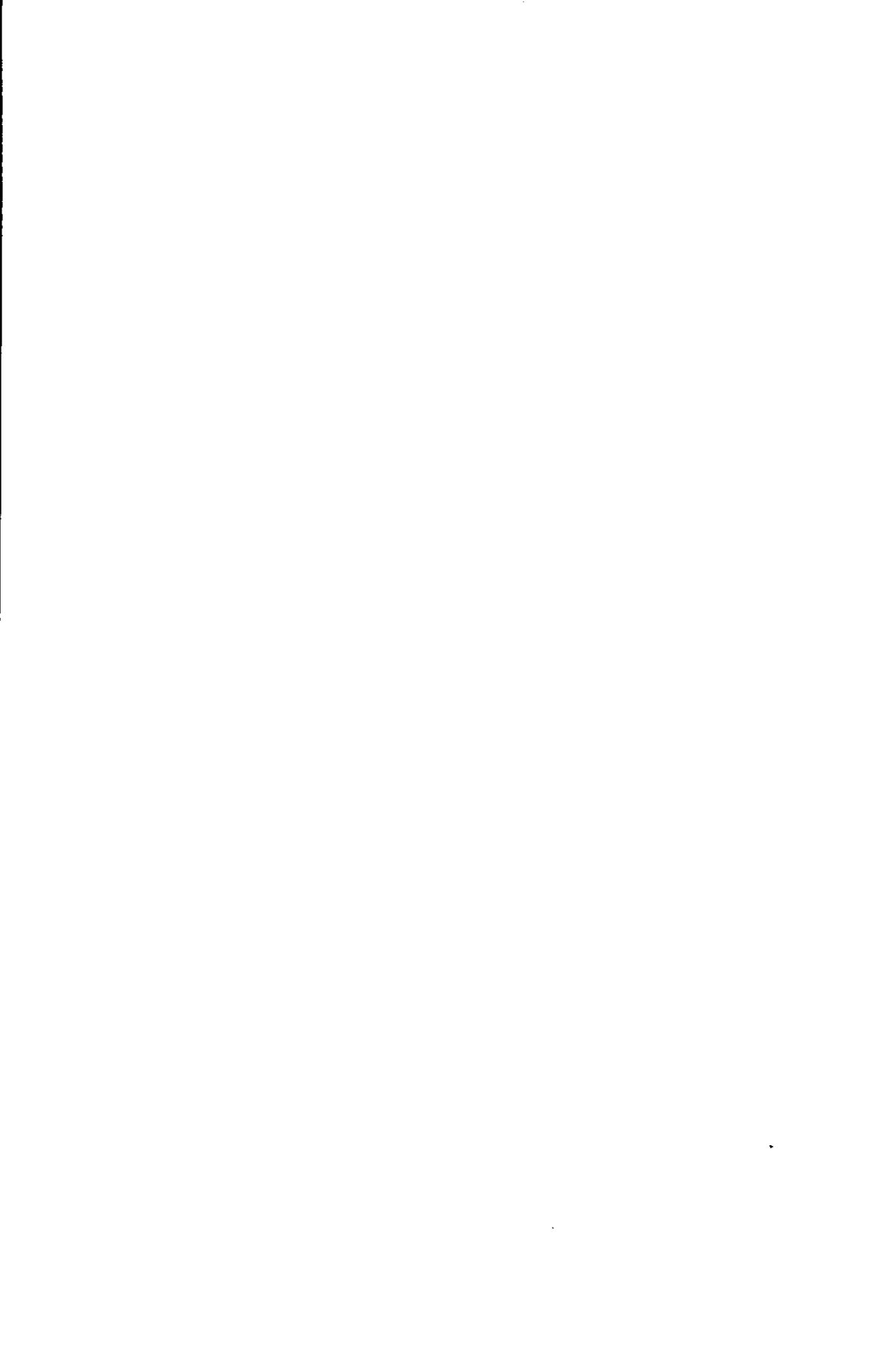


COMENTARIOS Y NOTAS



LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO*

Pedro Cruz Villalón

Catedrático de Derecho constitucional
de la Universidad de Sevilla

Celebrar el décimo aniversario del Estatuto de Autonomía para Cataluña es también celebrar el décimo aniversario de la constitución territorial del Estado. Esta afirmación puede sorprender a primera vista, si se tiene en cuenta que la Constitución ya celebró su décimo aniversario el pasado 6 de diciembre. En realidad, el propósito de esta exposición no es sino el de fundamentar la anterior afirmación, la de que con la celebración de la primera década del Estatuto celebramos también la primera década de constitución territorial del Estado. Para lo cual quizá convenga comenzar por una serie de afirmaciones terminológicas, relativas tanto a qué entendamos aquí por «constitución», como a lo que entendamos por «constitución territorial» y, finalmente, por «Estado».

Por «constitución» entendemos aquí la norma fundamental de ordenación de una comunidad política. El elemento definitorio no es, por tanto, en este caso, formal; no es la posición que esta norma ocupa en lo que llamamos el sistema de fuentes. Lo que se tiene en cuenta es el objeto sobre el que recae esa ordenación. En este sentido, «constitución» equivale al derecho en el que se contiene la estructura básica, esencial, el mínimo imprescindible de la ordenación política de una comunidad, con independencia siempre del rango de ese derecho.

Así, simplificando mucho, si la constitución es el estatuto jurídico del poder político, y la expresión por excelencia de ese poder político es la potestad legislativa, podríamos afirmar que son elementos necesarios de una constitución en sentido material lo relativo a la integración orgánica y funcional de esa potestad, en la llamada «parte orgánica» y, de otro lado, los límites de dicha potestad, o «derechos fundamentales», en la llamada «parte dogmática» de la Constitución.

Ahora bien, y seguimos simplificando mucho, es posible que ese poder político, y más concretamente el poder legislativo, se encuentre distribuido con arreglo a un criterio territorial, de tal modo que parte de ese poder se ejerza de modo uniforme sobre todo el territorio del Estado, por un órgano único, y que la otra parte se ejerza por una pluralidad de órganos sobre ámbitos territoriales parciales, dentro de ese mismo Estado. De este modo tenemos la posibilidad de estados que llamamos «políticamente descentralizados». En el caso de estos estados será necesario que la constitución no sólo contenga normas relativas a la descripción y límites de la potestad legislativa, sino que además tendrá que haber normas relativas al modo como esa potestad se distribuye entre un poder central y una pluralidad de poderes de ámbito territorial

* Conferencia pronunciada el 2 de noviembre de 1989, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, en el ciclo de conferencias *10 años de Estatuto de Autonomía*.

inferior. Es precisamente esta parte de la constitución la que designamos con la expresión «constitución territorial».

Finalmente, añadimos la precisión «constitución territorial del Estado». ¿En qué sentido utilizamos aquí la palabra «Estado»? La utilizamos en los dos sentidos en los que la expresión aparece en la Constitución de 1978. Es decir, ante todo, en su sentido global, general, o sea, el Estado entendido como expresión de una comunidad política «compleja» o «compuesta», que integra tanto a un poder central único como a una pluralidad de poderes de ámbito territorial más reducido. Vamos a hablar de la constitución territorial de ese Estado general o global. La afirmación de partida se aplica, pues, a la constitución territorial del Estado global. Pero también se aplica a la constitución territorial del Estado en el segundo de los sentidos, es decir, del Estado como expresión equivalente a *poder central* del Estado, contrapuesto al poder de las comunidades autónomas estatales. También, y esto puede llamar más la atención, la constitución territorial del Estado en sentido restringido resulta, no sólo de la Constitución de 1978, sino además, de forma inmediata, de los estatutos de autonomía.

Sabemos, así, qué es lo que queremos decir con la expresión «constitución territorial del Estado». Pasemos ahora al aspecto *formal*: ¿Dónde está contenida esa constitución territorial, dónde está contenido ese derecho político? Lo normal, si es que se puede hablar así, en el caso de los estados políticamente descentralizados, los que llamamos «estados federales», es que esa constitución territorial se contenga en la Constitución en sentido formal, es decir, en la norma, única en su género, dotada de supremacía sobre el resto del ordenamiento; es en esa Ley fundamental donde queda determinada la distribución del poder político entre una instancia central única y una pluralidad de instancias de ámbito territorial inferior. De este modo, constitución territorial del Estado y Constitución formal coinciden. La técnica más sencilla adoptada por estas constituciones es la enumeración expresa de las materias sobre las que se extiende la competencia del poder central, completada por una «cláusula residual» en virtud de la cual las materias no enumeradas se entiende que son objeto de la competencia no centralizada.

Pero, como es sabido, éste no es el caso de la constitución territorial de nuestro Estado. En el ordenamiento español constitución territorial del Estado y Constitución formal no coinciden. La Constitución de 1978 sólo contiene una parte de lo que hoy, once años más tarde, es la constitución territorial de nuestro Estado. De ahí que hablar hoy de la constitución territorial de nuestro Estado suponga, ciertamente, hablar, en primer lugar, de la Constitución de 1978, pero a continuación habremos de hacerlo respecto de otro tipo de normas, que son las que dan el perfil definitivo a esa constitución territorial, los estatutos de autonomía. Todo lo cual nos llevará a plantearnos, finalmente, la cuestión relativa a la reforma de la Constitución.

1. La Constitución de 1978 y la constitución territorial del Estado

Paradójicamente tenemos que afirmar ahora que la Constitución de 1978, en lo que a la constitución territorial se refiere, no peca por defecto, sino por exceso. El problema de la Constitución no es tanto que dice poco, cuanto que dice demasiado. ¿Qué quiere decir esto? Pues, sencillamente, que la Constitución de 1978 no hace posible una única estructura territorial, sino que permite o posibilita una pluralidad

de estructuras territoriales distintas. Así, como se sabe, la Constitución de 1978 es una constitución que toma como punto de partida un estado no descentralizado, que ella admite como una posibilidad indefinida, pero, al mismo tiempo, prevé la posibilidad de diversos modelos de descentralización (muy distintos cuantitativa y cualitativamente), de forma alternativa o conjunta. No es el caso de repasar cada una de estas posibilidades. Ya lo hiciera hace años un extranjero aficionado a estas cuestiones, quien sostuvo incluso la tesis de la «desconstitucionalización» de la estructura territorial del Estado.¹ Con ello venía a querer decir que, desde el momento en que bajo la misma Constitución en sentido formal eran posibles diversas constituciones territoriales, la Constitución de 1978 había operado una «desconstitucionalización» de la estructura territorial del Estado, la cual pasaba a venir determinada por instrumentos normativos de rango infraconstitucional. Aquello no pasó de ser una anécdota, por lo que no merece la pena detenerse más en ello.

En todo caso, la Constitución de 1978 es muy compleja en lo que se refiere a la estructura territorial, hasta el extremo de que puede parecer que utiliza un «doble lenguaje». Este «doble lenguaje» consiste en el hecho de que, por una parte, configura al que después se llamará el «Estado de las autonomías» como una posibilidad entre otras, y, por otra parte, da por supuesto que ese Estado de las autonomías va a corresponder a la efectiva constitución territorial del Estado. El fenómeno en cuestión puede rastrearse a lo largo del texto constitucional, pero nos limitaremos a ilustrarlo con un ejemplo, el que ofrece el contraste entre los artículos 61.1 y 137 CE. En efecto, de una parte, el segundo de estos preceptos dice textualmente que «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan». De este modo, en el precepto que abre el título relativo a la organización territorial del Estado, se comprenden dos unidades territoriales, por así decir, necesarias (los municipios y las provincias), y una unidad posible, las comunidades autónomas «que se constituyan» (es decir, las que lo hagan, si es que lo hacen). Ahora bien, de otra parte, nos vamos al art. 61.1 y allí nos encontramos con que, de nuevo textualmente, «el rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las comunidades autónomas». Así, en un momento de la máxima solemnidad en la vida de un Estado, como es el del relevo en la jefatura del mismo, en una fórmula de la máxima concisión, y a la altura de los mismos derechos de los ciudadanos, se sitúan los derechos de unas comunidades autónomas que, por otra parte, en principio, en ningún lugar está dicho que tengan necesariamente que existir.

¿Qué es lo que cabe concluir de todo esto? Pues, ante todo, que la interpretación de estos preceptos no puede hacerse aisladamente, y menos contraponiendo exclusivamente a estos dos enunciados, fuera de todo contexto. Por el contrario, se impone la necesidad de una interpretación sistemática, y se pone en evidencia, una vez más, cómo toda labor de interpretación constitucional es interpretación de la Constitución en su conjunto, y nunca interpretación de preceptos aislados. Con lo que volvemos a la afirmación de la complejidad de la Constitución de 1978. Todo esto es archisabido, pero recordémoslo una vez más:

1. P. Cruz Villalón, «La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º monográfico 4 (1981), pág. 53 y ss.

La Constitución, ya lo hemos dicho, toma como punto de partida un Estado centralizado, a la vez que reconoce un derecho a la autonomía que tiene como titulares a las nacionalidades y regiones. Pero el ejercicio de este derecho pone en marcha unos mecanismos de transformación territorial del Estado cuyo resultado final depende de muchos factores, entre los que se cuenta fundamentalmente la voluntad de esas nacionalidades y regiones, así como la propia voluntad del Estado. Ciertamente, el ejercicio de los derechos es, por sí mismo, un derecho, y no un deber, por lo que no hay obligación para nadie de ejercer el derecho a la autonomía, pero ¿qué duda cabe que los derechos están para ser ejercidos, y que ese es su destino natural? De ahí que, una vez que la Constitución reconoce este derecho, que es un derecho muy peculiar tanto por su propia naturaleza como por sus titulares, hay que tener en cuenta las consecuencias del mismo y, desde luego, dar por sentado que ese derecho va a ser ejercido.

Lo cual supone que hay que regular dos extremos: 1.º El ejercicio del derecho en sus manifestaciones formales, es decir, el procedimiento a través del cual se accede a la autonomía. 2.º El contenido de la autonomía, es decir, la Constitución ha de definir en qué consiste, para una nacionalidad o región, el ser autónoma.

¿Lo hace la Constitución? Ciertamente lo hace, e incluso más de lo que debiera. Porque la Constitución no sólo prevé un procedimiento de acceso a la autonomía, sino varios, complicándose todo ello por la falta de correspondencia necesaria entre un proceso y un resultado o, cuando menos, entrecruzándose los procesos y los resultados, de tal modo que hoy puede afirmarse que demasiado bien salieron las cosas. En todo caso, lo que importa retener es lo siguiente: 1.º Que en la Constitución de 1978 hay una serie de preceptos de carácter procedimental que tienen que ver con la constitución de la estructura territorial del Estado y que, por tanto, están pensados para ser utilizados en una única ocasión, para el proceso de constitución de las comunidades autónomas, es decir, lo que se llamó el «proceso autonómico». Ello supone que estos preceptos tienen la misma naturaleza que otros preceptos destinados a la puesta en marcha de los órganos constitucionales, como por ejemplo, la disposición transitoria 9.ª para la del Tribunal Constitucional. Son, pues, materialmente, «derecho transitorio», aunque no esté recogido formalmente en las disposiciones transitorias. En este sentido, puede afirmarse que así como la Ley de 4 de enero de 1977 fue una «Ley para la reforma política», por lo que coherentemente perdió su vigencia tras la realización de esa reforma política, del mismo modo la Constitución actual, en esta parte, fue una «Ley para la descentralización del Estado», y sólo para eso. 2.º En la Constitución se contiene el contenido y alcance de la autonomía, pero no de una forma unívoca, sino variada, plural y, sobre todo, en buena medida, de forma ambigua e indefinida. Tan ambigua e indefinida que la autonomía concebida como regla, la llamada «del 143», no se sabe si es de naturaleza administrativa o de naturaleza política, es decir, si implicaba o no al poder legislativo. Esto era así, y la Constitución que hoy está vigente sigue siendo así. Pero hay un 3.º: Si bien la Constitución contiene una variada gama de autonomías posibles, ninguna de esas autonomías está regulada en la propia Constitución. Hay normas, ciertamente, pero incompletas. E incompletas, no en el sentido de que falten detalles, sino en el sentido de esencialmente incompletas, hasta tal punto que, por sí mismas, son de imposible aplicación. La Constitución es, a este respecto, tan incompleta como un contrato interrumpido a mitad de redacción.

La Constitución, en efecto, es incompleta: a) Cuantitativamente, como conse-

cuencia del ejercicio del derecho a la autonomía, que por ejemplo, se ignora si afectará a todo o parte del territorio estatal; *b*) Cualitativamente, pues la naturaleza de la autonomía está por definir en el supuesto ordinario; *c*) Finalmente, cualquiera que sea la naturaleza de esta autonomía, es el Estatuto quien define el reparto competencial. Es precisamente este punto el que en este momento más nos interesa.

Ello nos lleva a recordar a través de qué instrumentos se articula la distribución de la potestad legislativa entre el Estado en sentido restringido y una comunidad autónoma determinada. El sistema resulta, no de una única cláusula residual, como en el caso de Estado Federal anteriormente expuesto, sino del juego de una doble cláusula residual, que, además, y esto es lo importante, llama necesariamente a colaborar a una norma de rango infraconstitucional, a través de un fenómeno de los llamados de «colaboración internormativa». Veámoslo, por partes:

Art. 149.3, inciso 1.º: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos». Aquí tenemos la primera cláusula residual, determinada negativamente por las competencias que la Constitución atribuye expresamente al Estado, lo que tiene lugar, sobre todo, en el primer apartado del art. 149, pero también en otros lugares, como por ejemplo en el art. 133.1, que atribuye exclusivamente al Estado la potestad originaria para establecer tributos. Es, pues, una cláusula residual que opera a favor de las comunidades autónomas. Pero la peculiaridad esencial de esta cláusula es que no es automática, sino que requiere, como se ve, la colaboración del estatuto de autonomía, que determina cuáles de las competencias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución corresponden a una determinada comunidad autónoma. De este modo, cada estatuto de autonomía determina el ámbito competencial de una comunidad autónoma dentro de un campo de posibilidades dibujado en negativo por la Constitución. Pero sigamos leyendo: (inciso segundo) «La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los estatutos de autonomía corresponderá al Estado...» (etc., que lo que sigue no debe ahora interesarnos). Aquí tenemos la segunda cláusula residual, que no es sino el segundo efecto de la delimitación competencial operada por cada estatuto de autonomía. De este modo, es el estatuto de autonomía el que atribuye al Estado sus efectivas competencias en todo aquel ámbito en el que la Constitución misma no contiene una reserva directa de competencia estatal. Ahora bien, todo esto con una importante precisión, que es la contenida en el inciso tercero del precepto, que dice así: «El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas». En su virtud, los estatutos no privan exactamente al Estado de competencia normativa sobre determinadas materias, sino que dejan reducido a dichos productos normativos al carácter de «derecho supletorio»; no serán «derecho preferente», pero eso no los hará constitucionalmente inválidos.

Lo dicho hasta aquí puede bastar para ilustrar la afirmación inicial según la cual la Constitución territorial del Estado no se halla contenida en la Constitución de 1978 sino en parte, una parte además que sin el complemento de los estatutos de autonomía es inoperante. Podríamos, pues, decir, también que, en cierto modo, en lo relativo a la estructura territorial del Estado, la Constitución de 1978 no es «directamente aplicable». Con ello podemos pasar al segundo punto, es decir, a la parte de la Constitución territorial del Estado no contenida en la Constitución de 1978.

2. Los estatutos de autonomía

Entre 1979 y 1983 se han promulgado en España diecisiete estatutos de autonomía, del conjunto y agregación de los cuales resulta hoy, de forma inmediata, la Constitución territorial del Estado. En puridad, son dieciséis estatutos y una peculiar «Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra», que sólo cabe entenderla como el 17.º Estatuto de Autonomía, so pena de renunciar definitivamente a saber lo que es. Como quiera que ello sea, la Constitución territorial del Estado, en el sentido que dábamos a esta expresión, resulta hoy de un conjunto normativo integrado por la Constitución de 1978 y estas 17 normas subconstitucionales. Con la particularidad, además, de que son directa y definitivamente estas 17 normas las que dicen cómo es la estructura territorial de este Estado. Es como si, a este respecto, la Constitución sólo hubiera funcionado como una norma interna vinculante para los legisladores estatuyentes, como si éstos hubiesen sido los únicos destinatarios de sus preceptos, de tal modo que quienes, de verdad y definitivamente, hubiesen definido la estructura del Estado hacia el exterior fueran los estatutos. Porque esto es sin duda así: hoy España es un Estado políticamente descentralizado, pero ello no está dicho en la Constitución; ello es algo que resulta de la suma y agregación de los 17 estatutos.

La Constitución territorial, pues, resulta de normas infraconstitucionales, y en ese sentido, bien pudo salir a relucir la palabra «desconstitucionalización». Lo que ocurre es que la expresión, por sí sola, no lo explicaba todo. Pues la Constitución no se limitaba pura y simplemente a «desconstitucionalizar», sino que, simultáneamente, se remitía a unas normas plurales absolutamente peculiares, los estatutos de autonomía. «Desconstitucionalizar» no era remitirse al legislador ordinario, sino a un legislador de características únicas. La desconstitucionalización, en una palabra, se producía junto con una simultánea «reserva de Estatuto».

Pero esta «reserva de Estatuto» tiene enormes consecuencias para el sistema. Reservar al estatuto significa sustraer la alteración del sistema a la voluntad exclusiva del legislador estatal. Sólo la voluntad conjunta de ambos protagonistas del poder de revisión de los estatutos puede incidir sobre el sistema. Sabemos cómo esto que sólo era necesariamente así para los estatutos «del 151» ha terminado siendo verdad para todos ellos. Por otra parte, el hecho de que no haya uno sino diecisiete legisladores estatuyentes eleva la complejidad de una supresión infraconstitucional de la actual Constitución territorial a niveles superiores a los del mismo art. 168 CE. Dicho de otro modo: a pesar de que la actual Constitución territorial resulta de una agregación de normas infraconstitucionales, su supresión sólo resulta viable en la práctica a través de una reforma de la Constitución.

Para designar a este agregado de Constitución y estatutos que componen la Constitución territorial, alguna doctrina científica y, desde poco tiempo después, el Tribunal Constitucional, comenzaron a servirse de una expresión más o menos recurrente en el derecho constitucional francés, el «bloque de la constitucionalidad». Hoy día parece claro que se trató de una recepción apresurada y escasamente acertada, pero hay que decir en su descargo que en aquellos primeros momentos las circunstancias, con frecuencia, obligaban a todos a improvisar. Y así se comenzó a hablar de «bloque de la constitucionalidad», en particular para explicar un artículo de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, el 28, que se enfrentaba, mal que bien, con el pro-

blema de delimitar lo que ahora más frecuentemente llamamos el «parámetro» del control.

El problema, sin embargo, de este «bloque de la constitucionalidad» viene condicionado por un error de base, el de creer que lo que define a la función de control de constitucionalidad de las leyes es el parámetro o sujeto del control, las «normas de referencia» en la expresión francesa, de tal modo que cualquier norma que puede determinar la validez o invalidez de una ley tiene que tener, por así decir, algo de constitucional. Pero el planteamiento es equivocado, porque lo único que define ya a la función de control de constitucionalidad de las leyes no es el parámetro del control, sino el objeto de ese control, las leyes, de tal modo que la única expresión inequívoca debiera ser «control de las leyes». Y es que, hoy día, en un ordenamiento tan complejo como el nuestro, la validez de una ley no resulta pura y simplemente de la Constitución, sino de un conjunto normativo variable en cada caso, aunque, desde luego, en muchas ocasiones ese conjunto se agote en la Constitución.

Pero volvamos al comienzo, a la identificación inicial del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Constitución territorial del Estado. Ya lo hemos visto: la Constitución territorial resulta, no de un solo estatuto de autonomía, sino de la suma de todos ellos, los últimos de los cuales son de 1983. Habría que esperar un poco, pues, para el décimo aniversario. Lo que pasa es que el Estatuto catalán es el primero y, además, el modelo de los demás. Se dirá que es el segundo, porque, aunque de la misma fecha que el vasco, le sigue en la numeración de las leyes orgánicas. Pero el Estatuto vasco, como es sabido, es caso aparte, por cuanto resulta de dos fuentes, una compartida con los demás estatutos, que es el título VIII de la Constitución, y otra compartida con la referida Ley orgánica del régimen foral de Navarra, que es la disposición adicional 1.^a de la Constitución. De ahí que podamos decir que el Estatuto «tipo» lo haya sido en mayor medida el catalán que el vasco. En resumen, hace ahora diez años, un estatuto de autonomía daba por primera vez virtualidad a las simples posibilidades o expectativas contenidas en el título VIII de la Constitución, configurando el modelo de Constitución territorial del Estado, tanto en sentido amplio como restringido, que después se generalizaría al resto del territorio. Así, en particular, y por poner sólo un ejemplo, en materia de distribución de las competencias, introducía una racionalización, ausente en la Constitución, distinguiendo, gradualmente, entre competencias de legislación y ejecución (las llamadas «exclusivas», art. 9.^o), competencias de legislación de desarrollo y ejecución (art. 10) y competencias de ejecución (art. 11). La Constitución territorial efectiva arranca, pues, de este Estatuto de Autonomía.

3. La reforma de la Constitución

Con esto llegamos al último punto que desearía tratar, el relativo a la reforma de la Constitución. Y conste que no se trata de propugnar una reforma de la Constitución ya, aunque sólo sea porque ello es algo que no quiere nadie. Lo que, por el contrario, sí parece muy saludable es comenzar a hablar de la reforma de la Constitución. Puede que no sea bueno reformar ahora la Constitución, pero sí lo es el ir hablando de ella. De todos modos, hay algo sin duda peor que reformar la Constitución, y es infringir la Constitución. Cuando se proponen reformas normativas que suponen la infracción de la Constitución, con el argumento de que su reforma no es aconsejable, aunque sea

con el acuerdo de las fuerzas políticas, se puede hacer correr a la Constitución un peligro aún más serio.

¿Qué supone hablar de la reforma de la Constitución? Fundamentalmente, supone abrir, al cabo de once años ya, un debate riguroso y, en la medida de lo posible, científico, sobre esta Constitución, desde una orientación prospectiva. Porque la Constitución de 1978, por admirable que sea, es igualmente mejorable; y no por un prurito de perfeccionismo, sino porque, en algunos de sus aspectos necesita ser mejorada. El desuso tal título X no es necesariamente algo positivo.

El tema, lógicamente, rebasa el ámbito de nuestra reflexión pero, ciñéndonos a ella, tendríamos que comenzar por señalar que en el propio diseño de la Constitución de 1978 se encuentra implícita su propia reforma, una vez transcurrido un primer período histórico. Ya lo decíamos: nuestra Constitución es, en parte, una norma «para la descentralización del Estado»; pero una descentralización cuya calidad y cantidad no estaba predeterminada por la Constitución, que la remitía a la propia dinámica de lo que se llamó el «proceso autonómico».

Ahora bien, una vez que dicho proceso ha tenido lugar, con unos determinados resultados, se hace necesario incorporar a la Constitución la constitución territorial del Estado, de tal modo que sea la Constitución la que diga lo que en este momento dicen los 17 estatutos de autonomía. No hay que hacer recaer sobre los estatutos un peso que debe recaer sobre la Constitución. Y es conveniente pensar en esta reforma como un supuesto enteramente peculiar, como una reforma en cierto modo postulada por la propia Constitución. La Constitución de este modo, quedaría, en primer lugar, limpia de todo lo que en ella aún hay de «derecho transitorio», de todo lo que aún tiene de «norma para la descentralización», de todo el derecho de un «proceso autonómico» que es ya un fenómeno histórico. Y en su lugar hay que hacer decir a la Constitución que éste es un Estado políticamente descentralizado, porque si hay cosas que una Constitución debe decir son precisamente cosas de este tipo. Se podrá suprimir igualmente la esquizofrenia del derecho «de aplicación preferente» y el derecho «de aplicación supletoria» (art. 149.3 inciso tercero). Y se podrá cambiar de Senado.

Al final se planteará la pregunta más grave: ¿El derecho a la autonomía puede servir de fundamento indefinido a la estructura territorial del Estado, o más bien habrá que pensar que sólo pudo servir de fundamento al proceso autonómico? ¿No será acaso el modelo autonómico un modelo sólo viable para estados con algunos territorios autónomos, pero fundamentalmente estados centralizados? Como se ve, en el debate no están precisamente en juego cuestiones de detalle.

Por suerte, nada de esto corre prisa, y ésa es la razón por la cual la tarea no es ahora la de reformar la Constitución, sino hablar de ella. Aunque sólo sea porque ello nos ayudará mejor a entenderla. Pero también porque las soluciones no son en absoluto fáciles, porque requieren todo el esfuerzo.

Addendum

Al cabo de dos años completos desde el momento en que fue dictada esta conferencia, debo matizar la afirmación según la cual «lo único que define ya a la función de control de constitucionalidad de las leyes no es el parámetro, sino el objeto de ese control, las leyes, de tal modo que la única expresión inequívoca debiera ser control

de las leyes». Una jurisprudencia más reciente de nuestro Tribunal Constitucional (STC 64/90, impugnaciones; STC 28/91, tratados internacionales y derecho comunitario) pone de manifiesto que tampoco la expresión control de las leyes es inequívoca. El control de normas que efectúa el Tribunal Constitucional es control de constitucionalidad; lo que ocurre es que constitucionalidad y Constitución no son exactamente lo mismo. Me remito a mi curso «El ordenamiento constitucional», pendiente de publicación.

