

REFORMA, MUTACIÓN Y...QUIEBRA CONSTITUCIONALES*

SANTIAGO SÁNCHEZ GONZÁLEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional

Universidad Nacional de Educación a Distancia

Veinte años después de aprobarse la CE de 1978 ni los partidos políticos, ni los intelectuales oficiales¹, ni los controladores de la opinión pública, se planteaban modificar la Constitución. Más bien defendían la inoportunidad de cualquier intento de reforma de una construcción que había conseguido sumar las voluntades de todas las fuerzas del espectro político. No es que se negaran a admitir que ese equilibrio inestable que es la Constitución, elaborado después de renuncias, arreglos y concesiones de variada condición y procedencia, adoleciera de una vulnerabilidad notable. Es que confiaban —luego vimos que inútilmente—, en que el propio desenvolvimiento de la dinámica política en el marco de un Estado democrático, terminaría por solventar de manera razonable aquellos problemas que no habían podido afrontarse abiertamente durante la transición².

En el plano teórico, prácticamente desde que entró en vigor la Constitución, sí se estudió la reforma constitucional, en particular en el ámbito académico, con distinto alcance y profundidad³. Aparecieron comentarios a los artículos de-

* Ponencia presentada en las *II Jornadas sobre Reforma de la Constitución*, celebradas en Barastro los días 27 y 28 de octubre de 2006, patrocinadas por la Fundación Manuel Giménez Abad y el Centro Asociado de la UNED. Esta es una versión ligeramente distinta de la que se expuso en aquella ocasión.

1 Me refiero a los aficionados a opinar en materia de Derecho Constitucional con cierta proyección pública, bien por ocupar cargos en el seno de los partidos políticos, bien por aparecer en los medios de información de difusión provincial o nacional.

2 El dilema Monarquía o República y el establecimiento de un Estado unitario o federal, entre otros.

3 Podemos citar en este contexto los breves trabajos de R. SÁNCHEZ FERRÍZ, «El Título X de la C. de 1978. La reforma constitucional», *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Univ. De Valencia, 1980; J. JIMÉNEZ CAMPO, «Algunos problemas de interpretación en torno al Título X de la Constitución», *Revista de Derecho Político*, 7, 1980; M. CONTRERAS, «La reforma de la constitución», *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, en M. RAMÍREZ, Facultad de Derecho, Uni-

dicados a su regulación y también monografías; obras todas que destacaban el carácter no ya rígido de la Constitución, sino pétreo, teniendo en cuenta los obstáculos que debería superar su revisión. En ese periodo, que concluyó más o menos a mediados de los noventa, la reforma, como se puso de manifiesto en el Congreso celebrado en Logroño auspiciado por el Departamento de Derecho Constitucional de la UNED⁴, era un tema abandonado a las discusiones entre los teóricos del Derecho Constitucional, porque el sentir compartido por la clase política era que la Constitución no debía modificarse y, en cierto modo, no podía hacerse, porque los principales partidos políticos, que representaban a más del ochenta por ciento del electorado, no tenían interés en hacerlo. Lo cual no significa que ya entonces no se hubieran apercibido de la contradicción entre algunos de sus preceptos, de la imposible aplicación de otros, de la deficiente redacción de otros más, etc., etc.

El panorama cambió durante el segundo mandato del PP, entre el año 2000 y el 2004. A nuestro juicio no fue casualidad que durante ese tiempo, algunos dirigentes de los partidos nacionalistas y algunos intelectuales orgánicos de la izquierda⁵ comenzasen a hablar del final de un ciclo constitucional y de la posibilidad de iniciar una nueva etapa de reformas territoriales, como si realmente existiera una necesidad expresada por amplios sectores sociales de ‘profundizar’ en la autonomía política y de adaptar la Constitución a los nuevos tiempos. A ese factor vino a sumarse el asunto de poner fin a la desigualdad consagrada en el artículo 57.2, relativo a la sucesión a la Corona, de menor importancia para el sistema político, pero de gran alcance mediático y popular. En los dos últimos años, la pretensión de los gobiernos vasco y catalán de dotar a sus autonomías de nuevos Estatutos, que quieren en realidad ser Constituciones de nuevos Estados, ha puesto sobre el tapete el problema de la reforma de la Constitución y los afines a la misma.

Esta situación, especialmente delicada para la ciudadanía española, inconsciente de la verdadera importancia de lo que está aconteciendo bajo sus ojos, es la que ha inducido un renovado interés de los especialistas y ha provocado la multiplicación de los estudios y reuniones⁶, que pueden servir para

versidad de Zaragoza, 1979; F. SANTOLALLA LÓPEZ, «Comentarios a los artículos 166, 167, 168 y 169», en GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980. Destacables, como obras monográficas son en primer lugar *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, de PEDRO DE VEGA, Madrid, Tecnos, 1985; y, a distancia, *La reforma de la constitución*, de J. PÉREZ ROYO, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

⁴ Véase la *Revista de Derecho Político*, n.º 36, Facultad de Derecho, UNED, 1992.

⁵ Véase, por ejemplo, el artículo de J. PÉREZ ROYO «Una anomalía española. La aversión a la reforma constitucional», publicado en la revista dirigida por Javier Pradera *Claves de razón práctica*, n.º 138, 2003, págs. 10-17.

⁶ AAVV, «La Reforma de la Constitución», *Parlamento y constitución*, n.º 8, Cortes de Castilla-La Mancha-Univ. De Castilla-La Mancha, 2004; AAVV, *La reforma constitucional. XXVI Jornadas de estudio*, 27-29 octubre de 2004, Abogacía General del Estado. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 2005; L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005; C. VIVER I PI SUNYER et al., *La reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de estudios Políticos y constitucionales, Madrid 2005 AAVV, «Reforma de los estatutos de auto-

ilustrar y a enjuiciar en última instancia el significado y los posibles derroteros del proceso reformador iniciado.

Con ese propósito en la mente, nuestra exposición abordará los siguientes puntos:

1. La delimitación del concepto de reforma y de aquellos otros de su entorno político.
2. La idea de mutación constitucional y su relación con la cuestión de la vigencia de la Constitución española.
3. El significado de la reforma del Estatuto catalán.

Se entiende por reforma de la Constitución, de cualquier constitución, el cambio parcial de su literalidad, consistente en modificar el texto original, suprimiendo, añadiendo o cambiando algo de manera expresa. La reforma suele realizarse mediante la utilización de un procedimiento específico, distinto del seguido para la adopción de las normas legales, que entraña, por lo general, mayor dificultad y complejidad. La razón de que así sea deriva del carácter y rango de la constitución, que es una ley de mayor importancia que las otras leyes y que ocupa la cima de la jerarquía normativa. Existe otra razón, de distinta índole, dimanante de su condición de disposición organizadora de la vida de la comunidad política, que en cuanto tal, debe obedecer a los principios de estabilidad y permanencia; en este sentido, baste saber que todas las constituciones se elaboran con el deseo de que perduren, pues no es fácil encontrar soluciones políticas a la humana convivencia, que satisfagan a la mayoría.

En el caso español, por añadidura, la Constitución es algo más que la organización del sistema político en función de un conjunto de derechos y libertades. Dada su naturaleza de norma que regula la producción del resto de las normas, y de su extenso ámbito de aplicación, comprende y afecta a nuestra vida familiar y laboral, a las relaciones económicas, a las relaciones de los poderes públicos con los ciudadanos y al destino de nuestra nación. Es, como la portuguesa y la griega, una norma global que conforma toda nuestra existencia. Con ello, quiero apuntar que su reforma siempre tiene que producir efectos de alcance y relevancia extraordinarios, y no es por lo tanto una cuestión baladí que pueda dejarse exclusivamente en manos de la clase política.

Siendo esto así, no es de extrañar que la Constitución se haya reformado una sola vez y exclusivamente para añadir dos palabras a su artículo 13.²⁷ Está en marcha, es cierto, una iniciativa oficial emprendida por el gobierno socialista el 4 de marzo de 2005, fecha en la que el Consejo de Ministros acordó solicitar al Consejo de Estado —supremo órgano consultivo de la nación—, un informe sobre una serie de posibles modificaciones de la Constitución que versaba so-

nomía y pluralismo territorial», *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 1, Iustel, Madrid, 2006; F. RUBIO LORENTE y J. ÁLVAREZ JUNCO (Edición a cargo de), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, C.E.P. y C., Madrid, 2006.

7 El 28 de agosto de 1992.

bre cuatro puntos: 1. La supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono; 2. La recepción en la Constitución del proceso de construcción europea; 3. La inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas; y 4. La reforma del Senado. El informe elaborado, fue aprobado el 16 de febrero de 2006 y entregado al Presidente del Gobierno el 1 de marzo. Digna de destacarse en la solicitud gubernamental es la mención de que ninguna de las cuatro modificaciones «pretende rectificar o invertir el núcleo de las decisiones adoptadas en su día por el constituyente, (sino mas bien) completar y culminar en cada caso, adaptándolo al presente, el diseño normativo de 1978». Precisemos, también, que el informe fue elaborado antes de que el proyecto de ley de reforma del Estatuto de Cataluña fuese enviado a las Cortes Generales.

Conceptos próximos al de reforma, según la doctrina, son: a) la revisión, que suele circunscribirse a las modificaciones de las partes más sustanciales o más importantes o, incluso, de la totalidad del texto; b) la supresión, que implica la desaparición del texto y por lo tanto de la organización jurídico-política de la comunidad de que se trate, pero no de su poder constituyente; c) la destrucción, que supone la desaparición de la constitución y del poder constituyente originario que se dotó de aquélla; e) el quebrantamiento o quiebra constitucional, que conlleva la violación de sus preceptos y que, de no encontrar una reacción jurídica desde la propia normativa constitucional, puede afectar a la Constitución, a su condición de norma suprema que organiza y limita el poder político para servir a la libertad; y f) la mutación constitucional.

En efecto, junto a la reforma, como procedimiento legal y formal de modificación de la constitución, suele hablarse de mutación constitucional, como cambio informal de la Constitución. Es esta una noción elaborada a fines del siglo XIX por la doctrina alemana del Derecho Público, en concreto, por P. Laband y G. Jellinek⁸, y estudiada con detenimiento por el chino Hsü Dau Lin⁹, bajo la dirección de otro gran jurista alemán, el Profesor R. Smend. Por mutación constitucional se entiende «el cambio que modifica el contenido de las normas constitucionales de modo que la norma, conservando el mismo texto, recibe una significación diferente»¹⁰. Es decir, la mutación deja inalterado el texto, pero implica un cambio en el significado de sus palabras.

El autor chino citado distinguió en su día cuatro tipos de mutación constitucional. En el primero de ellos incluía aquellas prácticas políticas no contempladas en la constitución, y que no entrañan una contradicción con la literalidad del texto. El segundo comprendía los supuestos de falta de ejercicio de una o

8 El primero publica el artículo «Die Wandlungen der Deutschen Reichsverfassung» en 1895; y el segundo, su «Verfassungsänderung und Verfassungswandlung» en 1906. Hay traducción al español de esta última, publicada por el Centro de Estudios Constitucionales en 1991, con el título *Reforma y Mutación de la Constitución*, aunque más correcto hubiera sido a nuestro juicio el de «Cambio y mutación de la Constitución»

9 Su obra data de 1932; se titula «Die Verfassungswandlung», está traducida al español como *Mutación de la Constitución* y fue publicada por el IVAP, Oñati, 1998.

10 K. HESSE, *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p.85.

varias competencias atribuidas por la constitución. El tercero, los casos de actuaciones políticas contrarias a la constitución. Y el cuarto, los cambios consecuencia de la interpretación de las palabras de la Constitución.

Esta clasificación, que suministra un marco inicial de referencia a todo el problema de los cambios que se introducen en la Constitución sin seguir los procedimientos previstos de reforma, ilustra sobre la variedad implícita en el concepto de mutación, pero no resulta del todo satisfactoria por varias razones. La primera es que en que no sigue un único criterio clasificador, como sería, por ejemplo, el origen o la autoría responsable de la mutación (si se trata del legislador, del gobierno o de los jueces, o, de haberlo, del tribunal constitucional). La segunda es que, como apuntó el Prof. de Vega, no nos dice nada sobre el valor jurídico de las distintas mutaciones (¿puede equipararse la *desuetudo*, o la simple omisión del deber de desarrollar determinados preceptos constitucionales, con una actuación infractora de la Constitución?). Y la tercera, que cada uno de los cuatro tipos no excluye a los otros tres. Por ejemplo, los cambios producto de la interpretación de los términos de la Constitución pueden ser conformes con el texto o no oponerse a él de manera clara, o, por el contrario, pueden conllevar decisiones anticonstitucionales. También, por otra parte, es teóricamente posible el caso de una inconstitucionalidad por omisión. Más riguroso, en consecuencia, sería restringir el concepto de mutación a aquellos cambios constitucionales que sin alterar el texto no significan una infracción de la Constitución¹¹.

Con ese telón de fondo, podemos entrar ahora a preguntarnos si se han producido en el contexto español casos de mutación que no hayan supuesto una infracción de la Constitución. Y así ha sido, pues se trataba de colmar lagunas o de desarrollos legislativos previstos o impuestos por la Constitución; de manera que ha sido muchos los casos en los que el ámbito material de la Constitución se ha visto ampliado. A este respecto, hay que recordar algunas de las características de la CE que bastan por sí solas para explicar las razones de las numerosas mutaciones. En primer lugar, su configuración plural, ideológicamente hablando, y potencialmente contradictoria: liberal y socialista, cristiano —demócrata y laica; las diversas concepciones de la igualdad; las diversas opciones económicas posibles. Y, sobre todo, y no obstante su extensión —169 artículos y 15 disposiciones de distinto tenor—, el carácter incompleto de la Constitución, obra inacabada, que remitió la ordenación de bastantes materias al legislador futuro, y dispuso que se hiciera mediante leyes orgánicas; leyes que por fuerza tenían que regular órganos, funciones e instituciones constitucionales; por ejemplo, el tribunal constitucional, el poder judicial, las elecciones generales, las transferencias a las CCAA de competencias de titularidad estatal y todo el desarrollo de los derechos y libertades fundamentales. Así pues, la

11 En este sentido, Pedro de Vega señalaba: «Lo que Hsü Dao-Lin llamaba mutaciones en abierta contradicción con la constitución, no deberían ser entendidas como tales, sino como simples violaciones del ordenamiento fundamental», *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1985, pág.194.

aprobación de muchas de las leyes orgánicas promulgadas hasta esta fecha ha implicado naturalmente modificaciones constitucionales sin alterar en lo más mínimo el texto constitucional.

Respecto al supuesto de mutación de la CE por inaplicación de uno o varios de sus preceptos, podemos mencionar algunos ejemplos. El aserto del art. 6, relativo a la obligatoriedad de que la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos sean democráticos, continúa siendo, veintiocho años después de aprobarse la CE, un deseo por materializar¹². El reconocimiento del deber de trabajar y del derecho al trabajo (art.35), que incluso se extiende, en lo que al derecho concierne—, a los reclusos (art. 25.2) puede considerarse como una intención loable o como una meta lejana, pero no como un derecho de realización inmediata ni próxima¹³. Un artículo de imposible aplicación, incluso aunque los gobernantes se lo propusieran, es el 45.1, que establece el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, *desideratum*, cuya realización no depende totalmente de la voluntad de nuestros gobernantes. Otro precepto, pendiente de desarrollo y ejecución, que ha provocado numerosa literatura y polémica entre los políticos, ha sido el artículo 69.1, que dice que el Senado es la Cámara de representación territorial, que todos dicen querer implementar. De muy ardua aplicación, según se ha demostrado durante los últimos años de alternancia de populares y socialistas, es el mandato que dispone que «si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno[...] podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general» (art.150.1). En fin, en el ámbito de nuestro discurso, nada tan paradójicamente inaplicable como el artículo 168, que contempla la reforma total de la Constitución y la parcial que afecte al Título preliminar, al Capítulo segundo, Sección primera, del Título I, o al Título II. Está claro que los trámites previstos para una reforma de ese alcance son, si no insuperables, difícilmente salvables.

En cuanto a los casos de mutación derivados del cambio de interpretación del significado de las palabras utilizadas —último supuesto mencionado por Hsü Dao Lin—, es un fenómeno consecuencia lógica de la naturaleza ambigua de la CE, y de la naturaleza dúctil y maleable que se atribuye a la interpretación constitucional¹⁴. Piénsese en vocablos como ‘valores’, ‘principios’,

12 Seguramente porque no puede ser de otra manera. Rige aquí de manera inexorable la «Ley de hierro de la oligarquía» que formulara R. Michels en 1911, en su obra *Zur Sociologie des Parteiwesens in der Moderne Demokratie*. A tenor con dicha ley «la organización es la que da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes y de los delegados sobre los delegantes. Quien dice organización dice oligarquía. La organización de todo partido representa un poder oligárquico fundado en una base democrática.» La cita, vertida al español, puede cotejarse en la página 365 de la versión en inglés publicada por The Free Press (N.York) y Collier Macmillan Publishers (London), second paperback edition, 1968.

13 Véase la STC 172/1989.

14 Siguiendo los pasos del realismo norteamericano, uno de cuyos más conspicuos representantes, O. Wendell Holmes pronunció aquella célebre frase: «Una palabra no es un cristal, transpa-

‘igualdad’, ‘justicia’, ‘solidaridad’, ‘dignidad’, ‘nacionalidades’, o de expresiones como ‘libertad e igualdad’ reales y efectivas’, ‘función social’, ‘derecho a la autonomía’, ‘grupos sociales y políticos significativos’, ‘servicios esenciales de la comunidad’, ‘derechos históricos’ etc. Existen, sin embargo, otros cambios en el significado de las palabras difícilmente explicables. El ejemplo más sobresaliente a este respecto es la interpretación que se ha hecho de los decretos-leyes¹⁵, figura prevista en el artículo 86.1 de la CE como atribución excepcional del poder legislativo al ejecutivo, para afrontar situaciones de «extraordinaria y urgente necesidad», que ha sido utilizada cientos de veces sin que se diera ese presupuesto de hecho habilitante. Cuando el Tribunal Constitucional fue requerido para pronunciarse sobre la constitucionalidad de tal medida, interpretó la extraordinaria y urgente necesidad como ‘la relativa conveniencia apreciable según los objetivos marcados para la gobernación del país’. El TC incluso nos ‘ilustró’ con un nuevo sentido de la palabra ‘afectar’ —inserta en la cláusula restrictiva de ese mismo precepto («los Decretos-leyes [...] no podrán afectar a los derechos de los ciudadanos regulados en el Título I), y dispuso que no podía ser entendida en su significado literal de ‘atañer’ o ‘producir mudanza o alteración en algo’, lo que le llevó a concluir que la privación del derecho de propiedad de un ciudadano particular, no afectaba al mismo derecho (STC de 4 de febrero de 1983).

Las mutaciones que suponen actuaciones contrarias a la constitución son en realidad suspensiones de la vigencia de la Constitución, segundo de los puntos que, según dijimos, queríamos abordar. La vigencia es ni más ni menos que la cualidad de vigente, y si se dice de una Constitución, de una ley, de un reglamento o de una costumbre, que están vigentes, significa que están en vigor y observancia. Nuestra Constitución está evidentemente en vigor en tanto que es una norma, que posee fuerza de obligar y que no ha sido declarada en suspenso ni derogada; pero ¿qué hay de su observancia? ¿se cumple lo que en ella se manda? ¿se observa lo que en ella se ordena?

Se puede argumentar, legítimamente, que existen distintos grados de cumplimiento que se corresponden con la distinta estructura y función de los enunciados normativos. Según el TC, nuestra Constitución incorpora un sistema de valores y principios que informa todo el ordenamiento. Los valores y «los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la medida de lo posible; son mandatos de optimización y, en su condición de tales, pueden ser cumplidos en diferente grado en función de las posibilidades existentes. Junto a ellos, también como normas, están las demás reglas. Las reglas son normas

rente e inalterado; es la piel de un pensamiento vivo, y puede variar notablemente de color y contenido según las circunstancias y el tiempo en que se usa» (*Towne v. Eisner*, 245 U.S. 418 —1918—). Nosotros, en cambio, pensamos con A. Scalia que «Las palabras poseen un significado de ámbito limitado, y que no resulta razonable una interpretación que lo trascienda».

15 Uno de los últimos fue el ya famoso Real Decreto-Ley 4/2006 por el que se modificaron las funciones de la Comisión Nacional de la Energía para impedir o dificultar prosperase la OPA de E. ON sobre ENDESA. El texto del R.D-Ley aprobado por el Consejo de Ministros fue inexplicablemente alterado antes de su publicación en BOE. Un escándalo del que nadie se hizo responsable.

que sólo pueden cumplirse o no cumplirse, que contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible»¹⁶. Así, si aplicamos esa distinción a nuestra Constitución, mientras que el artículo 10 puede considerarse contiene la formulación de un principio, el de la dignidad como fundamento del orden político y de la paz social, todos los artículos referidos a la organización y funcionamiento de las instituciones de gobierno puede considerarse reglas. Además los enunciados normativos poseen distinta precisión; por ejemplo, no es lo mismo afirmar que «los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos» (art.130), que disponer que el voto de los senadores y diputados es personal e indelegable (art.79).

Teniendo en cuenta esas matizaciones, es posible, sin embargo, establecer en un momento determinado si un mandato concreto es efectivo, si se realiza en la práctica, plena o parcialmente. Siguiendo el mismo orden de la CE, tomemos, por ejemplo, el contenido del art. 3. 1 de la CE, según el cual «todos los españoles tienen el deber de conocer el castellano y el derecho a usarlo» ¿Podríamos decir que está vigente? Desde luego, no en todo el territorio nacional, pues, como es de general conocimiento, existen cuatro Comunidades Autónomas en las que no se observa lo que aquella regla ordena, porque la política educativa de los respectivos gobiernos ha relegado al castellano, como lengua vehicular, a un status de postergación propio de una lengua marginal o extranjera.

¿Qué sucede con el principio de legalidad, previsto en el artículo 9.º de la Constitución, y con su correlato el principio de constitucionalidad? ¿Están realmente vigentes? No puede afirmarse que el sometimiento de los poderes públicos la ley y a la CE presida el comportamiento del gobierno desde que comenzó la legislatura actual. Mas bien parece ausente de la conducta de ministros, de algunos diputados nacionales y consejeros autonómicos, de algunos jueces, de no pocos cargos públicos de libre designación y de ciertos organismos autónomos. A diario leemos en la prensa que carece de consecuencias el incumplimiento o la falta de ejecución de determinadas sentencias de jueces y tribunales incluyendo el Supremo; comprobamos que los ciudadanos tenemos que aceptar las discriminaciones, desamparos y desafueros de los nacionalistas porque son perpetrados —dicen— por gobiernos democráticamente elegidos; constatamos que se puede mentir impunemente ante una Comisión de Investigación del Congreso; observamos que es aceptada la dejación de funciones de las autoridades en la aplicación de la ley; y, sobre todo, que se demanda un trato excepcional y favorable desde las instituciones del Estado para conductas antijurídicas y anticonstitucionales graves¹⁷. El principio de legalidad naufraga y el Estado de Derecho peligra.

16 R. ALEXANDER, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, CEC, 1997, págs. 86-87.

17 Definitivamente terminarán por hacer buena la expresión de Lucano de que todo desmán que se comete entre muchos queda sin castigo. Hace pocos días, el Fiscal General del Estado, Sr. Cándido Conde-Pumpido, reiterando lo que ya había manifestado hace escasas fechas, pronunciaba las siguientes palabras: «Aplicaremos la ley para que no haya más muertos[...]ligual que no consentiré trampas, inventos ni atajos al servicio de una justicia de trincheras que, en lugar de buscar la paz

Podríamos, ciertamente, exponer otros ejemplos de infracción de lo establecido en la Constitución, como el distinto valor asignado a los sufragios individuales en las elecciones generales según la circunscripción electoral en la que se emiten; o como el mandato imperativo, que opera entre los partidos políticos y sus parlamentarios, que priva de toda independencia de actuación al diputado y le desvincula del electorado, pese a estar prohibido en el art. 67.1 de la CE y por reiteradas sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 5 y 10/1983); o como la práctica de la reprobación ministerial, ignorando de propósito que es el Gobierno el que responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados (art.108).

Pero estimamos más interesante, por su mayor relevancia, traer a colación una serie de resoluciones del Tribunal Constitucional español, que cabe considerar mutaciones constitucionales, algunas de las cuales incluso podrían tildarse, paradójicamente, de inconstitucionales.

Nuestro TC fue concebido fundamentalmente como legislador negativo, encargado de expulsar del ordenamiento las normas anticonstitucionales, es decir, como defensor de la Constitución. Y se le atribuyeron unas competencias tasadas, claramente establecidas en la Constitución, en el artículo 161, y en la LO 2/79 del TC. El TC es un órgano que tiene el mismo rango que otros órganos constitucionales¹⁸, pero posee un status de preeminencia sobre los otros¹⁹ por su condición de *organo de chiusura* y de intérprete supremo de la norma suprema. En efecto, de un lado, en él y con él acaban todas las disputas de las que entiende; cuando se pronuncia la cuestión queda zanjada: *Roma locuta est*. Y de otro, es un órgano políticamente irresponsable; no rinde cuentas ni ante la ciudadanía, lo cual contradice una de las reglas de oro de un sistema de gobierno que se caracteriza por el respeto de la *ratio* 'poder-responsabilidad'.

Es de sobra conocido el papel sustantivo desempeñado por el TC en la vida de la democracia española, papel que le ha venido en parte impuesto por el diseño de los constituyentes, mediatizados por condicionantes poderosos en la elaboración del texto constitucional. La labor de árbitro entre el Estado y las CCAA y de clarificación de algunos conceptos jurídico-políticos ha sido meritoria. Pero, se esperaba que desarrollara sus funciones de modo discreto, autoinhibitorio, mostrando un 'elocuente silencio' ante determinadas cuestiones. En su lugar, ha adoptado las prácticas de otros tribunales foráneos, y se ha convertido en un 'órgano paralelo de gobierno', en un comité constituyente permanente, en un poder extraño, cuyo activismo le ha llevado a traspasar con frecuencia los límites de sus competencias, sin legitimidad ni soporte legal o

social, alimente la venganza o el enfrentamiento [...] La justicia no está para favorecer procesos políticos, pero tampoco para obstaculizarlos» (*El País*, 16.10.06) Habrá que recordar al Fiscal que el artículo 124 de la CE dice: «El Ministerio Fiscal tiene por misión proponer la acción de la justicia en defensa de la legalidad[...]».

18 Los órganos constitucionales, además del TC, son el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Consejo General del Poder Judicial.

19 No es este un asunto que haya preocupado a nuestros constitucionalistas, a pesar de su tremenda importancia

constitucional alguno, salvo el que le ha proporcionado, siempre con la vista puesta en el exterior, la mayoría de la doctrina²⁰. Precisamente a estas extralimitaciones queremos referirnos, pues son evidentemente mutaciones constitucionales, cuyo significado y alcance debemos exponer.

1. En primer lugar el TC ha actuado en determinadas ocasiones como si fuera el poder constituyente. El Profesor García de Enterría ya calificó de comisionado del poder constituyente al TC²¹, pero la aceptación acrítica, por parte de la doctrina de la asunción de una función de esa entidad, no significa que se la considere conforme a la Constitución. A nuestro juicio es, a todas luces, inconstitucional²². En efecto, el TC:

- Ha creado nuevos valores constitucionales, como la dignidad (STC 337/94); y la vida (STC 53/85)²³. La mayoría de la doctrina se ha apresurado a justificar el activismo del TC en este campo, con el argumento de que la impronta axiológica de nuestra Constitución le habilita para hacerlo. Para ello, como de costumbre, ha dirigido sus miradas a Italia, Francia y Alemania, cuyas constituciones contienen menciones como «el reconocimiento de los derechos inviolables», «los principios fundamentales de la República» y «el libre desarrollo de la personalidad»²⁴.
- Ha creado, asimismo, nuevos derechos —‘constitucionales’ o ‘subjettivos’— y libertades. Entre otros, sin ser exhaustivo, la objeción médica al

20 Desde la perspectiva estrictamente dialéctica, creemos carecen de valor, y no es legítimo esgrimir, a estos efectos, argumentos del estilo de la alusión a otros sistemas de justicia constitucional —Estados Unidos, Alemania e Italia—, o la necesidad de hacer más democrática la vida política, o más efectivas las libertades.

21 E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La posición jurídica del TC en el sistema español: posibilidades y perspectivas», AAVV, *El Tribunal Constitucional*, Vol. I Dirección. General de lo Contencioso del Estado e Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, pág.1158.

22 La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos es uno de los rasgos definidores de cualquier Constitución digna de tal nombre. En realidad «es función del Tribunal Constitucional garantizar que los poderes constituidos —y el TC es uno de ellos— actúen dentro del marco y de los límites establecidos por la decisión del constituyente. [...] Todas las competencias del Tribunal tienen como sentido custodiar esta dimensión primaria de la división de poderes.» M. GARCÍA PELAYO, «El status del Tribunal Constitucional», REDC, n.º 1, 1981, pág. 20. De forma análoga, el TC, Sentencia 76/83, dijo: «La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y la racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo se fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al TC corresponde [...] custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél».

23 «Esto no es ni siquiera hacer jurisprudencia de valores, sino lisa y llanamente suplantar al legislador o, quizás, más aún, al propio poder constituyente» Palabras de F. Rubio Llorente recogidas en el voto disidente que siendo Magistrado del TC expresó en relación con la STC 53/85.

24 Esta última, fórmula del artículo 2.I de la Ley Fundamental de Bonn, ha sido calificada en paráfrasis feliz como «un derecho para todas las estaciones» Véase F. Pedrini, «Il libero sciluppo della personalità nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale. Un diritto per tutte le stagioni?», *Quaderni Costituzionali*, a. XXVI, n. 1, 2006, pág. 161.

aborto (STC 53/85, f.j.14); la libertad de mantener relaciones sexuales (STC 89/87, f.j.2); la libertad de procreación (STC 215/94, f.j.4); la intimidad corporal (STC 37/89, 57/94 y 207/96); el derecho a rechazar la asistencia médica (STC48/96, f.j.3); la autonomía universitaria —este como derecho fundamental— (STC 26/87 f.j.4); y el derecho de autodeterminación informativa (SSTC 290 y 292/2000). Algunos de ellos son en realidad facultades propias de derechos pre-existentes y reconocidos por la CE; otros, manifestaciones de la libertad en general que, obviamente, no habría que catalogar como derechos, simplemente porque en cualquier Estado de Derecho todo lo que no está expresamente prohibido, está permitido. Señalemos aquí que, si los constituyentes hubieran preferido otorgar libertad a los poderes constituidos para crear nuevos derechos, habrían incluido un artículo igual o similar a la Enmienda novena de la Constitución norteamericana de 1787, según la cual «La enumeración en la Constitución de ciertos derechos no deberá interpretarse como denegación o menoscabo de otros derechos retenidos por el pueblo».

- Ha atribuido algunos derechos a las personas jurídicas de derecho privado (la inviolabilidad del domicilio (STC 137/85 y 64/88); la libertad de expresión (52/95); y el derecho al honor (139/95)); y a personas jurídicas de derecho público (el derecho fundamental a la autonomía universitaria (STC 26/87 f.j. 3 y 4). Esta atribución choca, a nuestros ojos, con el juicio del Tribunal de que los derechos son proyección, o derivan, de la dignidad de la persona que reconoce el artículo 10. Tan sólo en sentido figurado puede hablarse de la dignidad de las personas jurídicas y las instituciones, sobre todo si se afirma que «la dignidad es un valor espiritual y moral». (STC 53/85).

2. En segundo término, el TC ha actuado como un órgano del poder jurisdiccional ordinario. Y eso a pesar de que, ya en uno de los primeros pronunciamientos, manifestó que era «ajeno a sus funciones valorar la forma en que los órganos del poder judicial y en particular el TS interpretan y aplican las leyes, en tanto no violen las garantías constitucionales, pues tal interpretación y aplicación está atribuida por la Constitución a los Juzgados y Tribunales ordinarios según el art. 117.3 y, respecto al TS según el art. 123.» En 1991 todavía insistía en que «la selección de las normas aplicables a un supuesto controvertido y su interpretación es competencia exclusiva de los jueces y tribunales ordinarios» (STC 210/91). Empero, en la STC 85/92, el TC procedía a enjuiciar la calificación penal realizada por la Audiencia Provincial y la correspondiente aplicación de la pena. En 1994, anulaba una sentencia del TS y, en vez de reenviarle el asunto para que conociera de nuevo de él al objeto de dictar otra sentencia, confirmaba directamente la dictada por la instancia judicial inferior, es decir, la Audiencia. Ha habido algunas otras intromisiones. La última, en la STC 63/05, cuando la Sala Segunda del TC desautorizó al TS, al indicar que el plazo de prescripción de los delitos no

puede verse interrumpido por la mera presentación de una denuncia o de querrela, sino que es necesaria la 'interposición de una acción judicial, ya que es únicamente el juez el que puede dirigir el proceso contra el supuesto culpable'²⁵. En respuesta a la STC, la Sala Penal del TS adoptó el 25 de abril dos acuerdos: 1.º Que no se sentiría vinculada por las interpretaciones que resulten de las resoluciones del TC cuando se adentra en cuestiones de legalidad ordinaria; y 2.º Que mantendría la actual jurisprudencia sobre la interrupción de la prescripción pese a la STC 63/2005.

Lo cierto, por lo tanto, es que el TC ha actuado en varias ocasiones como cuarta instancia o como tribunal de supercasación. Lo que los medios de comunicación han presentado como polémica entre altas instancias judiciales o guerra de togas, no es más que el reclamo periodístico ideado para informar de la serie de invasiones del TC en las competencias de la jurisdicción ordinaria y de su representante principal el Tribunal Supremo. Como escribió el Profesor Saavedra Gallo: «El TC se estima facultado para actuar como una auténtica tercera instancia: tiende, con frecuencia, a entrar en los hechos objeto del pleito, valorando pruebas y modificando las conclusiones fácticas de las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales ordinarios; fija las indemnizaciones de reparación de los derechos fundamentales vulnerados, como si de un tribunal de ejecución se tratase. No queda todo ahí; además puede —según su criterio— eludir el sistema de instancias procesales, previsto en las leyes reguladoras de los procesos, imponiendo al TS los fallos de los tribunales de instancias inferiores; incluso está autorizado —como revelan sus actos— a realizar consideraciones sobre las actuaciones del TS»²⁶. Por lo tanto, no es que «el TS se haya sentido invadido en sus competencias porque el TC haya rectificado, por exigencia de la Constitución misma, una determinada interpretación de la ley que hubiese venido realizando el TS». Es que lo ha hecho sin que «esa interpretación vulnerara indudablemente la Constitución»²⁷.

25 Ese criterio, añadía el medio de comunicación que daba la noticia: «serviría para exculpar a los empresarios A. Cortina y A. Alcocer por la estafa del caso Urbanor y beneficiaría a numerosos infractores fiscales» *El Mundo*, 9.02.2006. Mayor preocupación suscita, con todo, saber que el gobierno socialista está preparando una modificación del Código Penal por la que se establece un régimen distinto de prescripción de los delitos, que acogería la doctrina del TC, al exigir para que se interrumpa la prescripción «una actuación material sustancial» del juez dirigida «contra persona determinada». El CGJP ha advertido que, de prosperar tal propuesta, los beneficiados serían los elementos más importantes de las bandas criminales y, por lo tanto, los jefes de las mismas y sus inmediatos subalternos, cuya identificación resulta siempre más difícil. El asunto es todavía más preocupante si se piensa en la banda criminal ETA, que sin duda invocaría el precepto reformado, para que se le aplicara incluso con carácter retroactivo si no se dispone expresamente su irretroactividad. (Cfr. *El Mundo*, 31.10. 2006). Además, y esto es peor aún, llama la atención la temporización de la sentencia del TC y el anteproyecto gubernamental, ya que ambos se han producido en pleno «proceso de paz», cuando el Fiscal General del Estado ha demandado a los fiscales y órganos judiciales penales que tengan en cuenta la realidad social de este tiempo.

26 P. SAAVEDRA GALLO, «No al megatribunal Constitucional», *El País*, 28.12.2001.

27 Nos hemos permitido parafrasear, en apoyo de la tesis que sostenemos, parte de un párrafo del artículo del Prof. M. ARAGÓN REYES, «Relaciones Tribunal Constitucional Tribunal Supremo», REDC, n.º 76, pág.178.

3. Finalmente, el TC ha actuado como si formara parte del poder legislativo. Cuando en el pasado fue requerido para examinar la constitucionalidad de varios decretos-leyes, el TC dejó bien sentado que la Constitución no le otorgaba poder alguno para configurar la orientación política gubernamental, y se abstuvo de enjuiciar el correspondiente presupuesto de hecho habilitante. En cambio, cuando se le planteado la inconstitucionalidad de una ley, el TC no ha seguido siempre esa pauta de comportamiento y ha abandonado esa postura de 'neutralidad activa', interviniendo en la confección de la ley y, por lo tanto, en la dirección política del Estado.

El TC ha invadido la esfera de las competencias del Parlamento en distintas ocasiones mediante la modalidad de las denominadas sentencias interpretativas. En palabras del propio TC, «las llamadas en parte de la doctrina sentencias interpretativas, esto es, aquellas que rechazan una demanda de inconstitucionalidad o, lo que es lo mismo, declaran la constitucionalidad de un precepto impugnado, en la medida en que se interprete en el sentido que el TC considera como adecuado a la Constitución, o no se interprete en el sentido (o sentidos) que considera inadecuados, son un medio al que la jurisprudencia constitucional de otros países ha recurrido para no producir lagunas innecesarias en el ordenamiento, evitando, al tiempo, que el mantenimiento del precepto impugnado pueda lesionar el principio básico de la primacía de la Constitución». El Profesor y ex-Magistrado del TC Rubio Llorente las definió como aquellas que emiten un pronunciamiento no sobre el enunciado de la ley, sino sobre una norma que de él puede deducirse mediante el empleo de los métodos habituales (¡a veces no tal habituales!) de interpretación²⁸. Y efectivamente dichas sentencias parten, sin decirlo, de la distinción entre enunciado normativo o disposición normativa y, de otro lado, normas o interpretaciones posibles de aquél enunciado. Por ello, uno de sus mejores estudiosos las ha definido como aquellas cuyo fallo, dejando inalterado el texto de la disposición, declara que al menos una de las normas (o interpretaciones) o parte de ella, derivados del texto, no son acordes con la Constitución²⁹. Y las ha explicado diciendo que las sentencias interpretativas tratan de conservar en lo posible un precepto legal cuyo contenido normativo es parcialmente inconstitucional, (y) encuentran su fundamento en el principio de conservación de la ley y en la interpretación de la misma conforme a la Constitución³⁰, del que resulta que una ley sólo debe ser considerada nula cuando no admita ni una sola interpretación conforme a la Constitución.

Las sentencias interpretativas son «un medio de muy delicado y difícil uso». Al menos eso decía el TC en febrero de 1981. Pero desde entonces hasta junio del año 2000, el autor de una monografía sobre las mismas ha contabilizado un total de ciento veintiocho. Esto es, ciento veintiocho ocasiones en las que el TC

28 F. RUBIO LLORENTE, «La jurisdicción constitucional como forma de creación de derecho», *REDC*, n.º 22, 1988, pág. 30.

29 F. J. DÍAZ REVORIO, *Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*, Valladolid, Lex Nova, 2001, pág. 68.

30 *Ibidem*, pág. 306

ha actuado al modo de una tercera cámara legislativa o co-legislador, en lugar de limitarse a pronunciar el correspondiente fallo sobre la adecuación o inadecuación de la ley a la Constitución.

Pero al TC no le bastado con utilizar el instrumento de las sentencias interpretativas para entrometerse en el ámbito del poder legislativo, sino que ha llegado, aunque cueste trabajo crearlo, a asumir como si fuera una competencia propia, la función de legislador, enmendando una ley mediante la aplicación del denominado principio de proporcionalidad. Y lo ha hecho en la sentencia 136/99, haciendo otra vez caso omiso de su doctrina, según la cual había que respetar la exclusividad del poder legislativo para «configurar los bienes penalmente protegidos y los comportamientos penalmente reprobables, el tipo y la cuantía de las sanciones penales y la proporción entre las conductas que pretende evitar y las penas con que intenta conseguirlo» (STC 55/96). «Hasta que pronunció la sentencia 136/99 no existía ningún caso en el que hubiera declarado como lo hace esta sentencia, la inconstitucionalidad de un precepto del Código penal por la desproporción de la pena»³¹.

Con esos precedentes, que jalonan una extralimitación creciente de las competencias constitucionalmente asignadas, a nadie debe sorprender la profunda preocupación que algunos juristas sentimos en la situación actual. Estamos pendientes de la decisión del TC sobre los recursos presentados³² por la presunta inconstitucionalidad de la Ley que se aprobó en marzo sobre la reforma del Estatuto de Cataluña, y que está en vigor desde el pasado nueve de agosto.

El problema planteado por la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña es, desde la perspectiva jurídica, doble. Por un lado, el fraude de Constitución, cometido mediante su tramitación por el procedimiento legalmente establecido para reformar los Estatutos aprobados de acuerdo con artículo 151, es decir, aprobación por ley orgánica y posterior aprobación por referéndum de los electores inscritos en la Comunidad Autónoma. Por otro, la mutación constitucional inconstitucional que implica, propiamente hablando, la quiebra de la Constitución española de 1978.

Los alemanes utilizan la expresión *Umgehung des Gesetzes* para describir la acción de rodeo, más que de vulneración directa, de una norma; la consecuencia jurídica automática de una conducta de ese tenor es la nulidad del acto. En español hablamos de fraude de ley para tipificar ese tipo de comportamientos; y en el caso concreto que nos ocupa, el fraude de Constitución ha consistido presentar y aprobar como reforma de un Estatuto lo que es una reforma constitucional eludiendo los pasos previstos en la Constitución para tal fin³³.

31 Voto particular del Magistrado V. Conde Martín de Hijas.

32 Hasta la fecha de 27 de octubre de 2006, habían presentado recursos de inconstitucionalidad el partido popular, el Defensor del Pueblo y las CCAA de La Rioja, Valencia, Aragón y Baleares.

33 Conviene dejar constancia de que, no obstante la opacidad de las negociaciones entre los partidos promotores de la reforma desde su salida del Parlamento de Cataluña hasta su aprobación por las Cortes Generales, el mal denominado proyecto de reforma estatutaria adolecía de inconstitucionalidad flagrante precisamente porque implicaba una reforma de la Constitución. Por cierto

En relación con el quebrantamiento de la Constitución, hay que empezar apuntando que uno de los principios garantizados por la Constitución en el artículo 9.º es el de la jerarquía normativa; y que, tenor con el mismo, la validez de las normas depende de que respeten lo dispuesto en otras normas de rango superior y, en consecuencia, «carecen de validez las normas que contradigan lo dispuesto en otra de rango superior (art.1.2 del C.c.). El ordenamiento jurídico español está estructurado, entre otros, sobre el principio de jerarquía normativa, lo que determina la existencia de un orden de subordinación entre las distintas normas, de tal forma que en la cúspide de la pirámide normativa se sitúa la Constitución y, en escalones inferiores, las leyes, orgánicas y ordinarias, y los reglamentos. Pues bien, los Estatutos de Autonomía son normas con rango de ley orgánica y, lógicamente, están subordinados a la norma suprema que es la Constitución, lo que significa que tienen que someterse a lo establecido en ella. Pero, además, «las normas que integran un sistema —como el nuestro— no se relacionan entre sí en función exclusiva del principio jerárquico», sino también con arreglo al principio de competencia, que determina la creación de un ámbito acotado por su naturaleza y función, fuera del cual no puede actuar y que, a su vez «no puede ser invadido por otras normas de igual o superior rango, salvo si se trata de las mismas normas atributivas de la competencia u otra de igual naturaleza»³⁴. En otras palabras, el Estatuto de Autonomía de Cataluña sólo puede en Derecho abordar la regulación de determinadas materias, definidas por la Constitución y por el Estatuto de 1979, y hacerlo siguiendo el procedimiento previsto para ello. Si implica una modificación de la Constitución, el procedimiento no es el mismo que el previsto para modificar el Estatuto.

La mera comparación de los textos del Estatuto catalán reformado y de la Constitución revela, a primera vista, la existencia de contradicciones insalvables entre ambos que no pueden obviarse, excepto si se ignora de propósito la literalidad de las normas en cuestión, o se introducen modificaciones en una enorme cantidad de artículos del Estatuto, siguiendo el modelo exegético de las sentencias interpretativas impuesto por el Tribunal Constitucional. Por eso, creemos improbable que se adopte la postura de estimar plenamente constitucional la Ley de Reforma del Estatuto de Cataluña; porque implicaría la admisión, precisamente por el órgano encargado de su protección y de su defensa, de la fractura de la Constitución, y, consecuentemente, la desaparición de la forma de Estado unitario descentralizado, el desmantelamiento de la estructura de

que los cincuenta profesores autocalificados de constitucionalistas que, según la prensa, suscribieron un manifiesto tildando de «erróneo y desorientador calificar de reforma de la Constitución lo que no es sino un ejercicio legítimo del derecho que le asiste al Parlamento de Cataluña» (*El País*, 1 de noviembre de 2005) siguen en el anonimato; quizás porque cualquier constitucionalista sabe que la legitimidad de los actos parlamentarios no es garantía de su constitucionalidad. Cualquier decisión no es legal, ni constitucional por el hecho de haber sido adoptada democráticamente. ¿Ignoran que en un sistema constitucional en el que la Constitución es la norma suprema se declaran inconstitucionales bastantes leyes aprobadas por asambleas o parlamentos democráticos?

³⁴ Las citas entrecorridas son de la obra de J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, CERA, 1988, págs. 3318-19.

gobierno español, la consagración de la desigualdad territorial e individual y la pérdida de derechos y libertades.

Es posible, sin embargo, que dada la composición actual del TC, éste se incline por declarar la inconstitucionalidad de algunos preceptos del Estatuto y la constitucionalidad de algunos otros de los recurridos, siempre que se interpreten de la forma que el propio TC determine. El problema es que, de no declararse la nulidad radical de todo el Estatuto por haber sido tramitado en fraude de Constitución, que es lo que en Derecho procedería, no nos cabe la menor duda de que los políticos nacionalistas catalanes interpretarán arbitrariamente las fórmulas proporcionadas por la sentencia interpretativa del TC para continuar el camino de la segregación marcado hace tiempo. Y su ejemplo será seguido por los políticos de otras comunidades autónomas.

* * *

ABSTRACT. Since the approval of the Spanish Constitution in 1978, constitutional amendment was only a matter of academic discussion until very recently. The victory of the PSOE in March 2004, and its alliance with the secessionist and nationalist parties of Catalonia and the Basque country, pushed to the forefront the problem of constitutional change. This article developed out of reflection on this issue, and is divided in three parts; the first merely sets out the notion of constitutional reform and related concepts; the second addresses the constitutional change that occurs not through formal amendment of the text; and the third faces the implications for the Spanish Constitution and political system of the unconstitutional reform carried out by the so-called "Ley de reforma del Estatuto de Cataluña". The conclusion is that we have witnessed an unbelievable legal fraud and a rupture of the Constitution which only the Spanish Constitutional Court could remedy.