

# Seguridad jurídica en las reformas estatutarias

por

JESÚS LÓPEZ MEDEL

*Registrador de la Propiedad*

*Vicepresidente de la Sección de Derecho de RADE*

## SUMARIO

1. LA SEGURIDAD JURÍDICA, PRINCIPIO.
2. «ESPAÑA» COMO SUJETO: UNIDAD, IGUALDAD Y SOLIDARIDAD.
3. EL CONSEJO DE ESTADO.
4. AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 15 DE MARZO DE 2006 (VOTOS RESERVADOS).
5. EFECTOS ESTATUTARIOS DE LAS NORMAS DE PROCEDIMIENTO.
6. ¿UNA REFORMA CONSTITUCIONAL DE CONSENSO?
7. OTRAS PAUTAS.

## RESUMEN.

### 1. LA SEGURIDAD JURÍDICA, PRINCIPIO

La actualidad del tema, como posición técnico-jurídica respecto del desarrollo normativo de los Estatutos de Autonomía, posteriores al de Cataluña de 2006, y como puso de relieve el catedrático y magistrado MARTÍNEZ CALCERRADA, con la cita de mi obra *El Estatuto de Cataluña como instrumento jurídico. Una meditación sobre España*, 2006, me sirve para una remisión más concreta. Y me facilita la brevedad de esta introducción. Dado el carácter interdisciplinario del tema, destaco la actualidad y urgencia del mismo (1). Eso me

---

(1) Hemos seguido estos temas en posteriores trabajos, como «Cumplimiento de la legalidad constitucional y estatutaria», en *Anales de la Real Academia de Doctores de*

obliga a subrayar algunas «circunstancias» al estilo orteguiano, en que nos encontramos ahora. No sólo por estar pendiente del Tribunal Constitucional la «reforma» —que resultó «nuevo» Estatuto de la «Comunidad de Cataluña»— de diferentes recursos, sino, además, por toda una fenomenología reformista estatutaria que afecta a la mayor parte de las Comunidades (2). Culmina así, un mimetismo, más o menos cambiante. Y con un desenlace no meramente jurídico, que es la óptica —la normativa— en que quisiera moverme, como subrayamos en los apartados últimos. Y, sustancialmente, por la claridad de toda norma —a que nos invitaría ORTEGA Y GASSET— y de manera particular por la óptica de seguridad/inseguridad jurídicas que evite la conflictividad.

Otras causas obligan a serenar el tema, aunque al tiempo nos lleven a omnicomprender la cuestión. Así, cito, como ejemplo, unas «instrucciones» dadas, en momentos concretos, por la Abogacía del Estado, y dirigidas a los diversos Ministerios, tratando de llamar la atención sobre una reinterpretación del Estatuto de Cataluña; o la posible renuncia a los recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, sobre aspectos concretos y ciertas orientaciones sobre la tramitación de competencias. Insisto en mi deseo de una reflexión serena y sosegada, evitando sacar un «texto» del «contexto» y que no se convierta en «pretexto» (consejo muy académico).

Una reforma de Estatutos de Autonomía debe situarse dentro del tipo peculiar de nuestra Constitución (v. n. estudio «La Constitución en sus efectos en el Derecho Privado», en la obra *Propiedad inmobiliaria y seguridad jurídica*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1995). Nuestra Constitución no pertenece al tipo de las decimonónicas, «débiles» o «retóricas» (la de las Cortes de Cádiz...: «los españoles serán justos y benéficos...»). La explicación está, por la raíz de la Constitución de 1812 —dos años antes de terminada la Guerra de Independencia, que brotó del pueblo en armas frente al invasor—. Ni tampoco a las «no escritas», del área americana y anglosajona. Ni desde luego, estrictamente, a aquéllas que nacen con la influencia de Kelsen, entendidas como «arquitectura formal de Normas», pululando fuera los valores o pautas éticas, etc. (aunque el propio Kelsen rectificara su posición neopositivista, en un librito: *¿Qué es Justicia?*, apenas divulgado entre los constitucionalistas. Hay influencias de la Ley Federal de Bonn, y de la italiana, partiendo de la Declaración Universal de Derechos

---

*España*, vol. 12, 2008, págs. 81-888, y «Reflexiones sociopolíticas sobre el Tribunal Constitucional en su operatividad y fronteras», para una obra colectiva de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 2009, y el texto inédito sobre el Ejército como Institución: el artículo 8 de la CE de 1978 en el ciclo de la Asociación de Escritores Españoles, 11-11-2009.

(2) Vid. el libro de Eduardo L. LLORENS, *La autonomía en la integración política. La autonomía en el estado moderno. El Estatuto de Cataluña. Textos parlamentarios y legales*, Editorial Reus, 2008, y de FERNÁNDEZ FERRERAS, *La contribución del Tribunal Constitucional al estado autonómico*, Iustel, 2005.

Humanos de 1948, que es norma de validez interna (v., n. ob., *Introducción al Derecho. Una concepción dinámica del Derecho Natural*, 1975).

Dos características peculiares de nuestra Constitución: la primera, que nuestra Carta Magna es fruto de una transición política de signo conciliador y consensuado. Su importancia permitió ponerla como ejemplo o milagro, incluso, en Derecho Comparado. Además de los esfuerzos ideológicos principales, se intentó resolver los problemas de un «secesionismo» latente desde el siglo XIX (por cierto, muy bien explicados por LARRAZ, en sus *Memorias*, publicadas en 2007). De ahí también se derivarían los límites y efectos de la propia reforma. Sería el propio marco o reglas de juego, con la claridad o certeza suficientes, que evitasen toda confrontación.

Y, la segunda, por haber sabido y podido —seguramente por el papel del maestro Antonio HERNÁNDEZ GIL, Presidente de las Cortes Españolas, que sucede a FERNÁNDEZ MIRANDA— incorporar en el Título Preliminar una serie de principios y valores, a los que se da fuerza normativa constitucional, y que se hubieran podido situar en el breve Preámbulo. O darlos por supuesto como fuentes orientadoras sin carácter vinculante. Es, acaso, la modalidad más destacada en el orden técnico-jurídico, que se manifiesta con toda su fuerza panorámica en el artículo 9.3 de la Constitución, como una de las garantías expresas: la seguridad jurídica, que debe imperar en cuanto principio y en cuanto a límite.

## 2. «ESPAÑA» COMO SUJETO: UNIDAD, IGUALDAD Y SOLIDARIDAD

Hay que partir de los siguientes tres aspectos normativos:

- a) El *Preámbulo* de la Constitución es breve y escueto, situando a «la Nación Española, como sujeto desde el cual han de desenvolverse los valores (me recuerda el Preámbulo de la Declaración de Naciones Unidas de 1948, “establecer la justicia, la libertad, la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía”». Luego hablará de una voluntad de garantizar la convivencia democrática, el imperio de la ley como expresión de la voluntad general, la protección de todos los españoles y pueblos de España, en el ejercicio de sus derechos humanos, culturas, tradiciones, lenguas, instituciones... establecer una *sociedad democrática avanzada* (con la pluma de TIerno GALVÁN). Se termina con la expresión «...las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución...».
- b) *Título Preliminar*. Adelantamos aquí que la reforma de éste exige automáticamente, para cualquier tipo de reforma estatutaria, el pro-

cedimiento del artículo 168, con las exigencias de disolución de las Cortes, nuevas elecciones, aprobación por los dos tercios, y referéndum del pueblo español. Según el artículo 1.1: «*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*».

- c) Según el artículo 2: «*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*».

De los mismos comentarios y libros a este respecto, he elegido el que aparece en el volumen I de la obra, en cinco tomos, *Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución*, Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1988, en las que participamos nosotros con el trabajo citado. El prologuista es DE LA CUADRA SALCEDO, Presidente del Consejo de Estado, quien, luego de recordar el sentido trascendente de «Nación española», ya desde las Cortes de Cádiz, cita las primeras palabras del artículo 1.1: «España se constituye...». Y añade: «*La realidad cultural, histórica, económica, etc., que es España, es el axioma desde el que se constituye el Estado y el edificio constitucional. España aparece así como sujeto en esa oración gramatical que comienza la Constitución, y esa España que tiene profundidad histórica y proyección de futuro actúa como sujeto porque el pueblo español es y encarna, en cada instante, la realidad de esa Nación española, y por eso quiso en 1978, y quiere constituirse en Estado Social y democrático de Derecho*».

A partir de ahí, además de esa idea central y medular —España, sujeto del que arranca la Nación y justifica el Estado— tenemos el principio de *igualdad* como valor superior junto a la libertad y la justicia (art. 1.1), y el principio de soberanía (art. 1.2): «*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*» (volvemos al citado art. 168, que obliga a referéndum de todos los españoles cuando una reforma afectase a la soberanía nacional).

Y, por otra parte, si bien en el artículo 2.1, partiendo de la indisoluble unidad de la Nación española, es verdad que se habla de «nacionalidades y regiones» —cuestión muy polémica que llevó a algunos «populares» a votar en contra del primer término—, en cuando se quería matizar dos realidades, no en sentido histórico-cronológico, sino aquéllas que se habían situado con un mayor margen de descentralización o de autonomía. En todo caso, en el propio precepto, habría de darse un límite, que es el principio de «solidaridad» entre «nacionalidades» y regiones. Las posibles desviaciones habrán, a

su vez, de verse entrecortadas por el principio de *seguridad jurídica* del repetido artículo 9.3 de la Constitución.

### 3. EL CONSEJO DE ESTADO

El llamado «Proyecto de reforma parcial del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Cataluña» se convirtió en un *nuevo Estatuto*. Durante dos años de preparación y discusión se aprobó y se ha recurrido por el Partido Popular, por el Defensor del Pueblo y por varias Comunidades Autónomas. Hicimos un seguimiento técnico-jurídico, que consta en el citado libro *El Estatuto de Cataluña...*, que ha merecido la atención de destacados juristas (3).

Posteriormente, el Presidente del Gobierno, en uso de las facultades de la nueva Ley del Consejo de Estado, en cuanto a los informes no sólo de los proyectos del gobierno, sino de «preguntas previas», elevó consulta sobre cuatro temas: la *preferencia o no del varón en la sucesión a la Corona*; la *reforma del Senado*; los *efectos de la Constitución Europea*, y la *denominación de las Comunidades Autónomas*.

El Consejo de Estado contestó oficialmente con fecha 16-2-2006 (no para fin del año 2005, que era lo previsto). Por tanto, con posterioridad a la puesta en marcha del proyecto de Ley Orgánica sobre el Estatuto de Cataluña, y cuya doctrina ya no ha podido tener efecto en aquél. El análisis de esa doctrina debió dar objetividad, pues toda reforma estatutaria tiende a politizarse con excesos.

En el volumen *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Madrid, 2006, 930 páginas, se encuentra el punto IV, «Inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas», páginas 124-177. El Informe, con buen criterio, no se limita a la «denominación», sino a la problemática que subyace al relacionar este tema con otros de la Constitución y de las propias Comunidades Autónomas. Los puntos de aquel estudio y que nosotros subrayaríamos son, en síntesis, los siguientes:

- a) El «Estado que nace (de la Constitución) es un *Estado compuesto* en el que el poder político se divide entre unas instancias centrales, que actúan en interés general y en nombre del todo y otros entes dotados de autonomía política, de ámbito territorial limitado: las diecisiete

---

(3) La presentación de la obra al comienzo citada *El Estatuto de Cataluña como instrumento jurídico*, tuvo lugar en la Real Sociedad Económica Matritense de Amigos del País, de Madrid, junto a VELARDE FUERTES, Dalmacio NEGRO («Razón Española», octubre de 2006), y a FRAGA IRIBARNE y LÓPEZ-MEDEL BASCONES. De otro lado, GARCÍA DE ENTERRÍA, en un cariñoso tarjetón, con su valiosa coincidencia, me añade: «*confiemos en que España pueda superar tantas cosas estúpidas*». También GONZÁLEZ PÉREZ. Será suficiente recordar las tesis de ORTEGA Y GASSET y LARRAZ, que en diversas conferencias y foros hemos desarrollado. Estos textos fueron publicados en la revista *Torre de Lujanes*, 2006.

Comunidades Autónomas que poseen órganos legislativos y ejecutivos propios, y las ciudades, también, Autónomas, de Ceuta y Melilla» (pág. 148).

- b) «Pero la Constitución no ha construido ese Estado compuesto como un Estado nuevo, a partir de entidades preexistentes, que, según la concepción clásica del federalismo, ceden a la Federación una parte del poder que hasta ese momento tenían. Lo que ha hecho ha sido más bien lo contrario: suscitar la creación de entes territoriales capaces de autonomía política, a fin de distribuir entre ellos una parte de las potestades que en el Estado unitario ejercían en exclusividad los poderes centrales... el interés propio no podía dejar en cuenta el interés general del todo, del Estado en su conjunto».
- c) «La relación entre el Estado y las Comunidades que lo integran se plantea en los mismos términos que la que se da entre el Estado y los ciudadanos... con los deberes de solidaridad de cooperación y de colaboración de las Comunidades entre sí y con el Estado».
- d) «La mayor relevancia constitucional (que se da en la estructura del Estado a las Comunidades Autónomas) lleva consigo, de forma congruente, una mayor rigidez en el procedimiento de reforma que entraría de lleno en el ámbito del artículo 168 (pág. 150). (Ha sido nuestra tesis, desde el primer momento.) De ahí que sugiriera el Consejo de Estado reforzar el artículo 2, junto a la idea de la indisolubilidad de la Nación Española y la solidaridad. Y modificar en igual sentido, los artículos 137 y 143».
- e) «Pese a estar aprobado por Ley Orgánica, los Estatutos no son Leyes Orgánicas, sino una fuente normativa distinta. Ni las leyes orgánicas posteriores pueden modificar los Estatutos, o desconocerlos, ni los Estatutos pueden ignorar o modificar las leyes orgánicas existentes».
- f) «El ámbito competencial de nuestras Comunidades Autónomas está cerca de agotar el campo que el artículo 149 les reserva. Esta situación incrementa un riesgo de que una nueva aplicación trasvase los límites que ese artículo establece».

La zona, pues, de riesgos de conflictividad no está sólo en los principios, sino en la duplicidad normativa de no entender que ese «estado compuesto» no puede ser, constitucionalmente, un «estado nuevo».

#### 4. EL AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 15 DE MARZO DE 2006 (VOTOS RESERVADOS)

Con posterioridad al criterio del Consejo de Estado, el Tribunal Constitucional dictó Auto de 15-3-2006, en el que se declaró la inadmisión del

recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Partido Popular. La razón de tal inadmisión era fundamentalmente formal, ya que —se argumentó— se refería a un Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que no tenía fuerza normativa. No obstante, cinco magistrados hicieron votos reservados, con mayor o menor penetración, con una coincidencia casi general, en el sentido de que desde los Estatutos no cabe modificar la Constitución en los términos en que iba el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Cataluña (favorable a la admisión del recurso era la posición de la Fiscalía del Tribunal Constitucional, aunque el informe de la Fiscalía General del Estado fue de signo contrario).

## 5. EFECTOS ESTATUTARIOS DE LAS NORMAS DE PROCEDIMIENTO

El Título VIII de nuestra Constitución se refiere a la *organización territorial del Estado*. En el artículo 137 aparecen las Comunidades Autónomas, y en el siguiente 138, se garantiza la solidaridad. El capítulo III de este título, dedicado a aquéllas, marcan la constitución de las Comunidades, por Ley Orgánica, aprobada en las Cortes Generales, procedimiento, en consecuencia, propio para una modificación (art. 144). En el artículo 145 se preceptúa que «en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades» (otro de sus límites). El artículo 146 da reglas para la elaboración de los Estatutos, que se inicia por los órganos de la Asamblea autonómica. El artículo 147 describe el «contenido» de los Estatutos, denominación, marco territorial, etc. El artículo 148 enumera las 23 competencias que pueden asumir las Comunidades y las que el Estado puede transferir dentro del marco del artículo 149, en el que se señalan, también, las de competencia exclusiva del Estado. Es importante citar el artículo 149, sobre la preferencia de las normas del Estado en los casos de conflicto respecto de las de las Comunidades Autónomas, añadiendo que «*el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*» (es una forma directa de proporcionar, normativamente, seguridad jurídica, que aquí también podríamos denominar *seguridad jurídica constitucional preventiva*). El artículo 150 se ocupa de la transferencia de medios en caso de «delegación de competencias». El artículo 153, sobre el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas por el Tribunal Constitucional, por el Gobierno, por la jurisdicción contencioso-administrativa, y por el Tribunal de Cuentas. Sobre el funcionamiento, en caso de incumplimiento de obligaciones constitucionales por las Comunidades, está el artículo 155, que pudiera tener cierta operatividad en supuestos de modificaciones estatutarias que se desviasen de su actuación. Aunque tal precepto —al igual que el art. 8— no ha tenido un desarrollo por ley orgánica, lo que no implica que carezcan de cierta virtualidad jurídica operativamente.

Dentro de una fenomenología estatutaria, cada vez más complicada, derivada además de una crisis económica y del financiamiento de las Comunidades Autónomas, reseñamos algunos efectos de la normativa anteriormente explicitada:

- 5.1. Reafirmación acerca de la *unidad de España*, que es plural, pero no plurinacional. Las referencias a «realidades nacionales» en los preámbulos o en el texto normativo, no ayudan nada a la claridad, a la certeza, a la inseguridad jurídica, por el secuestro de un lenguaje o nominalismo jurídicos.
- 5.2. El riesgo de transferencia de las competencias hasta límites que produzcan un *adelgazamiento del Estado*, tal que se impida cumplir las obligaciones de interés general. La fortaleza de las autonomías está en un Estado fuerte. Pero idéntico riesgo se da si las normativas superpuestas producen inseguridad. Un Estado fragmentado, que se queda sin competencias, será incapaz de hacer políticas de largo alcance (SOSA WAGNER).
- 5.3. El *financiamiento* es un grado o cuantía que pueden quebrar la igualdad y la solidaridad, preocupación muy bien motivada por LARRAZ, ante el Estatuto de Cataluña de 1932, y por VELARDE FUERTES, ante el actual de 2006.
- 5.4. Las *exigencias lingüísticas* para el acceso a cargos públicos o actividades, sean civiles o militares, de la Administración de Justicia, Notarios, Registradores, u otros cuerpos, no es sólo una cuestión estatutaria, porque afecta a los derechos y libertades de los españoles, como ciudadanos libres e iguales.
- 5.5. El ordenamiento de los Registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8.º de la Constitución), es competencia exclusiva del Estado y que de suyo son fuente de seguridad jurídica, en tanto en cuanto la ejecución o desenvolvimiento debería basarse en una previa ley orgánica general (4).

## 6. ¿UNA REFORMA CONSTITUCIONAL DE CONSENSO?

Parece aconsejable una reforma constitucional, para que, recogiendo las experiencias de los años transcurridos desde 1978, se puedan fijar claramente las competencias excluyentes del Estado y las susceptibles de delegación. Los Estatutos, como ramas más crecidas y desarrolladas, no pueden anular o dejar

---

(4) Vid. *El Registro de la Propiedad y el nuevo Estatuto de Cataluña*, de PARDO NÚÑEZ y DE LA IGLESIA MONJE, Boletín del Colegio de Registradores de la Propiedad, núm. 140, 2.ª época, noviembre de 2007, pág. 3331 y sigs.



sin savia, las raíces y tronco común, porque terminarían por desintegrar la propia Constitución. Al menos en el plano de la seguridad jurídica, habría que descartar la idea federalista o confederalista, ajena a esa Constitución. Y hasta podría afectar a la Jefatura Suprema del Estado (5). La raíz consensual, como vehículo catalizador de la Constitución de 1978, ha de volver a utilizarse.

## 7. OTRAS PAUTAS

### 7.1. LAS EUROPEÍSTAS

Si la reforma de los Estatutos puede desfigurar el modelo territorial, cabría mencionar al menos otros límites que se encuentran en la normativa europea. Cuando se divulgó el proyecto de Tratado de Constitución Europea, se alegó que en su normativa había preceptos que ayudaban a defender la integración y estabilidad del Estado Español. En efecto, para cumplir la competitividad y solidaridad europea es necesaria una mínima estabilidad. Porque de desdibujarse y desintegrarse por sucesión las instituciones del Estado, pudieran aparecer presuntos Estados que tendrían que negociar su incorporación a la Unión Europea. Y, además, todo el juego de competencias y de garantías para el libre comercio, libre circulación de capitales, de personas y de profesionales caería por su base. Esa óptica está basada además por las posiciones del Derecho Comparado —Alemania, Italia, Francia—.

### 7.2. CONFRONTACIONES LEGALES

A medida que pasa el tiempo ya han surgido ópticas normativas dispares. Por un lado, llevando a los Estatutos de Autonomía criterios contradictorios, con recursos de inconstitucionalidad recíprocos en dos o tres bandas. Por ejemplo, en los temas de trasvase de ríos y reservas hidráulicas, en los que están o pueden estar implicadas las Comunidades de Cataluña, Valencia, Murcia, Aragón, Andalucía, La Rioja, Cantabria y Castilla-La Mancha. O el

---

(5) Evitaríamos incrementar lo que apuntó el civilista Cristóbal MONTES sobre que el «sentido de ponderación, de equilibrio y de olfato político, de gran número de catalanes, deja mucho que desear», en el artículo «Hereditas damnosa», publicado en la prensa aragonesa. O cómo se aprovecha una reforma estatutaria para situar en el preámbulo del proyecto de Estatuto de las Islas Canarias, un saldo de cuentas sobre el régimen fiscal canario con la Ley de Puertos Francos de 1900, que el Tribunal Supremo, hacia 1965, se encargó de mostrar su vigencia. En resumen, ratificamos la posición del colectivo «Gracián», en 2006, respecto a la calificación de «Reformas ilegítimas de la organización territorial». Vid., asimismo, la obra de ÁLVAREZ CONDE, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, 2007.

Archivo de la Corona de Aragón, con su afectación en Cataluña, Aragón, Comunidad Valenciana y Baleares.

Y, de otro, las desviaciones que pudieran darse en materia de derechos civiles —por ejemplo, duplicidad de leyes de propiedad horizontal (6), etc.—, por el sobredesarrollo estatutario, tal como hemos apuntado en el capítulo anterior. Más acusadamente en la réplica y contestación a leyes orgánicas —de carácter general— del Estado, como se han manifestado por Cataluña, en recursos de inconstitucionalidad ante las enseñanzas mínimas, legislación sobre dependencia o sobre el libro. Es decir, que la inseguridad jurídica alcanzaría el rango de una norma a aplicar en materias que sólo por el hecho de la confrontación, adelgazamiento en extremo al Estado mismo [esa preocupación subyace, con gran fundamento, en el estudio de BOSCH CAPDEVILA (7), cuyo título es expresivo].

Finalmente, queda un grupo especial que exponemos a continuación.

### 7.3. FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DEL NOTARIADO Y LOS REGISTROS. LA CALIFICACIÓN

No me refiero a la firma de los nombramientos o participación de los órganos autonómicos o locales en las demarcaciones, que hace tiempo han tenido solución. Son más bien estos dos aspectos: uno referente al *acceso de los profesionales*, tanto por la cuestión de la lengua como por exigencias de *conocimiento del Derecho especial* en cada Comunidad Autónoma. Esto último tiene fácil arreglo para que en los *programas generales* se incrementasen temarios más amplios concernientes a los temas más específicos. Quizá una ley orgánica —sea o no la de seguridad preventiva— fuera suficiente para adecuar el Notariado y los Registros, dentro de la competencia exclusiva, aunque pueda ejercitarse, con extensión concreta a las Comunidades Autónomas.

Hay, de otro lado, otro tema de más calado que se refiere al *carácter vinculante* o no de la doctrina respecto a la calificación e inscripción registral de los documentos que se instrumenten en las diversas Comunidades Autóno-

---

(6) GÓMEZ DE LA ESCALERA en su obra *Las competencias legislativas en materia de Derecho Civil*, Iustel, 2007, estudia con profundidad este punto, a la luz de los antecedentes históricos, los trabajos de elaboración parlamentaria del artículo 149.1.8 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional, deteniéndose en particular en el análisis de la regulación catalana sobre propiedad horizontal, contenida en la Ley 5/2006, que, a su juicio, constituye una clara invasión de las competencias exclusivas del Estado, al ser la propiedad horizontal una materia que siempre ha estado regulada por una ley general de aplicación uniforme en toda España.

(7) «La distribución de competencias en materia de legislación civil. De la Constitución Española de 1931 al Estatuto de Cataluña de 2006», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 701, mayo-junio de 2007, pág. 1067 y sigs.

mas, que emanen de los órganos *jurisdiccionales* —más o menos plenos—, de aquéllas, según la Ley Orgánica de Justicia. Aquí sólo puedo apuntar el tema, o el problema. El Título III, «El poder judicial en Cataluña» (arts. 95 a 100) y el artículo 129, en el que se adscribe a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de Derecho Civil, incluyendo *la determinación del sistema de fuentes*, en estos momentos *no ayudan a la seguridad jurídica*, respecto al cumplimiento precisamente de funciones que han de proporcionar alta seguridad.

Y si vemos la reforma del Estatuto de Canarias, los artículos 46.2, sobre competencia en materia de derecho propio a todas las instancias y grados; 49, sobre el Tribunal Superior de Justicia; y 55, dedicado a Notarías y Registros, podemos observar esa tendencia, que brota, miméticamente, de la hermenéutica jurídica catalana, paralela o dispersiva. Con independencia de reivindicaciones ideológicas, en todo caso debe darse una normativa de rango suficiente que proporcione seguridad jurídica. Además de prudencia y respeto institucional.

#### RESUMEN

##### SEGURIDAD JURÍDICA REFORMA HIPOTECARIA

*El fenómeno del desarrollismo estatutario, a consecuencia de la propia Constitución Española de 1978, y de manera especial de la forma procedimental con que se aprobó el Estatuto de Cataluña, puede tener un tratamiento —independientemente de los aspectos u opciones políticas—, estrictamente de técnica jurídica. Ante aquella fenomenología reformista estatutaria, ofrecemos una pauta u óptica de seguridad jurídica que evitase la conflictividad, una patología de riesgo de pérdida de certeza y de claridad de la Norma Fundamental, como advertía ORTEGA Y GASSET. En el análisis se resaltan los aspectos normativos sustanciales, con la novedad de que los «principios» figuran como «normativos», en el Título Preliminar (HERNÁNDEZ GIL). La idea medular es que se parte de España, sujeto del que arrancan los valores. De «El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional» (Madrid, 2006), brota una clara doctrina*

#### ABSTRACT

##### LEGAL CERTAINTY MORTGAGE REFORM

*Political aspects and options aside, the upsurge in regional statutes as a consequence of Spain's own 1978 Constitution, and especially as a result of the procedural form with which the Statue of Catalonia was passed, can be looked at strictly from the point of view of legal technicality. In response to the craze for statutory reform, we offer a guideline or view based on legal certainty that averts conflictiveness, a pathology of risk of losing the certainty and clarity of the Constitution, as ORTEGA Y GASSET warned us. The analysis underlines the substantial aspects of legislation, with the novelty of listing the «principles» as «rules» in the Preliminary Title (HERNÁNDEZ GIL). The core idea is that the starting point is Spain, from which values spring. The Council of State's report on constitutional reform («El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional», Madrid, 2006) puts forth a clear doctrine on the nature of the State and*

sobre la naturaleza del Estado y la de las relaciones con las Comunidades Autónomas. El análisis técnico-jurídico de la normativa procedimental estatutaria (Título VIII de la Constitución) plantea límites, y perspectivas que eviten situaciones conflictivas, especialmente en el capítulo de las competencias, como el supuesto de las funciones y organización del Notariado y los Registros, que, preventivamente, pueden contemplarse desde ese plano de seguridad (inseguridad, y que permitiese, serenamente, auspiciar una reforma constitucional para distinguir con certeza, la exclusividad de determinadas competencias del Estado, y aquellas susceptibles de vinculación a las Comunidades Autónomas, en línea con los principios de igualdad y solidaridad, junto con los de legalidad y seguridad jurídica, que constituyen, como anotaría Kelsen, la arquitectura formal de las normas una Carta Magna operativa.

its relations with the Autonomous Communities (regions of Spain). The legal/technical analysis of the rules on statute procedure (Title VIII of the Constitution) postulates limits as well as perspectives that avoid conflictive situations. This is especially so in the chapter on powers, such as the functions and organisation of Notaries and Registries, which may be envisioned preventatively from the standpoint of certainty/uncertainty. This would serenely permit the stage to be set for a constitutional reform in which we would be able to discern with certainty what powers, by their very nature, belong exclusively to the State and what powers may be linked to the Autonomous Communities, in line with the principles of equality and solidarity, not to mention the principles of legality and legal certainty, which, as Kelsen said, constitute the formal architecture of the rules of an operational constitution.

*(Trabajo enviado el 08-01-09 y aceptado para su publicación el 29-09-09)*