

# LA REFORMA TERRITORIAL DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA\*

SUMARIO: I. La sustancial pertinencia del modelo autonómico español. La integración histórica y cultural del mismo. II. La justificación de la reforma territorial: su sentido y las condiciones recomendables para llevarla a cabo. Alcance y viabilidad del consenso. III. La reforma de la integración. IV. La reforma competencial V. La reforma en el nivel institucional o los amarres federales: Senado, Conferencias de Presidentes, Conferencias sectoriales. VI. La continuidad de algunos rasgos específicos del Estado Autonómico.

## I. LA SUSTANCIAL PERTINENCIA DEL MODELO AUTONÓMICO ESPAÑOL. LA INTEGRACIÓN HISTÓRICA Y CULTURAL DEL MISMO

**P**LANTEARSE seriamente la cuestión de la reforma territorial constitucional demanda dos consideraciones previas. La primera que estamos en una situación de cierta presión ambiental que debe ser reflexivamente resistida para no caer en el terreno de las ocurrencias. Alguna vez he dicho en tono de broma que si todos los españoles, es fama, llevan una novela bajo el brazo, quizás también tienen su plan de reforma constitucional, incluyendo, desde luego, la reforma territorial. La segunda consideración es más seria, porque en España se ha hecho de la crisis territorial el epítome de la crisis, por lo menos, institucional. El caso es que el problema territorial se presenta ahora con unas aristas hasta un punto novedosas, por lo menos si se considera la cuestión con cierta perspectiva histórica. Todavía en 2008, el Semanario *The economist* en un número especial dedicado a España, alababa nuestra descentralización territorial: a pesar de algunos problemas y disfuncionalidades, lo que el semanario destacaba era la rapidez con que se había producido la transformación del Estado centralista en el modelo autonómico, en relación con otras experiencias históricas, notoriamente Italia, subrayando la contención del crecimiento de las desigualdades regionales, así como la naturalidad, y eficiencia, con que las Comunidades Autónomas rendían las prestaciones propias del Estado social.

Por las razones que sean esta óptica benévola ha sido sustituida por una durísima consideración del Estado autonómico. No mucho antes de su desaparición

---

\* Catedrático de Derecho Constitucional UAM.

ción el maestro Rubio afirmaba, albergando dudas sobre el éxito de nuestra experiencia constitucional que en otro tiempo había considerado la aportación española al derecho comparado: «Sea por defectos del diseño, tal vez el único posible en aquel momento, sea por errores cometidos al desarrollarlo, o más probablemente por lo uno y por lo otro, el sistema territorial del 78 ha dado lugar a una estructura estatal pesada, costosa e ineficaz, y sobre todo ha resultado ser inútil para resolver el problema de los nacionalismos, que era el objetivo que lo justificaba» (1).

Me gustaría, sin desdeñar los problemas del diseño constitucional territorial y las dificultades de su puesta en práctica, afirmar, en cambio, que no vacilo en valorar altamente nuestro sistema autonómico, apreciación, en mi criterio, que nuestra descentralización comparte con el resto del edificio institucional español. Parto, antes de hablar de la posible reforma territorial española, por tanto, de considerar, en términos generales, al Estado autonómico como una solución adecuada al reto paradójico de conjugar las exigencias de la pluralidad y de la unidad. Diría por tanto que efectivamente el Estado de las Autonomías ha resultado un éxito, y ello por tres razones que se pueden explicar condensadamente en estas proposiciones. En primer lugar, el diseño constitucional del Estado autonómico responde o se adecua perfectamente a lo que había sido la mejor reflexión española sobre el llamado problema regional, se trate de Azaña, que subrayaba la importancia de la necesidad de respuesta de la descentralización a los problemas identitarios, o de Ortega, que veía la reforma territorial como una ocasión para la modernización de España.

En segundo lugar, el diseño autonómico, como no puede ser de otro modo, responde a lo que es común en el constitucionalismo de nuestros días, en el constitucionalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial, en los modelos alemán e italiano, pero también en referencia a diversos intentos de descentralización que se estaban haciendo, por ejemplo, en el Reino Unido.

En tercer lugar, y quizás lo más importante, lo que hace el diseño constitucional autonómico es llevar a la realidad institucional un arreglo entre nacionalismos, a saber, el acuerdo entre un patriotismo sugestivo atrayente español que quiere modernizar España, y unos nacionalismos territoriales templados que saben que no se cuestionan sus pretensiones últimas identitarias, pues a sus comunidades respectivas se les reconoce un fuerte poder propio en el autogobierno, pero sin discutir la soberanía última del pueblo español. Estoy hablando del tiempo de la Constitución y me estoy refiriendo a un pacto subyacente al diseño autonómico sobre el que ha llamado la atención, con acierto me parece, el maestro Rubio (2).

El caso es que efectivamente nuestro diseño constitucional corresponde a lo que Azaola llamaba la forma federativa y que lo ha explicado como nadie un autor como Koen Lenaerts. Para este autor en toda forma federal (y ya se sabe que el federalismo tiene muchos rostros) hay tres elementos imprescindibles: una dualidad institucional, propia de un Estado compuesto; atribuciones del poder central y los poderes autonómicos fijados constitucionalmente; y una instancia que va a resolver en caso de conflicto, que es inevitable que aparezca, y utilizando solo la

---

(1) RUBIO, F., Prólogo a *Una propuesta de federalización*, Francisco Rubio y otros, p. 16 Madrid, 2014.

(2) «La España de las Autonomías» en *La forma del Poder*, Madrid, 2012, p. 756.

razón del derecho las disputas competenciales, que no son propiamente disputas identitarias.

No resultaría muy difícil hacer a este esquema objeto de un doble plano de matizaciones. La referencia a la base ideológica del Estado autonómico habría de subrayar la capacidad de nuestro sistema de combinar la justificación identitaria y la justificación funcional de la descentralización. Aquella nos lleva al pensamiento de Azaña, que no dudaba de la capacidad integradora de la descentralización y que entendía el Estado republicano como una respuesta a las comunidades nacionalistas, notoriamente Cataluña. Ortega aportaba, en cambio, una justificación de la descentralización más fría y apoyada en las capacidades democráticas del sistema y su virtualidad para estimular las energías locales de todas las regiones españolas (3).

La Constitución territorial española se inserta, obvio es decirlo, en un contexto federal o federalizante europeo, pero también en un desarrollo de la reflexión sobre la descentralización, que es, quizás, lo que explica que el centro derecha sea permeable a estos planteamientos de reparto de poder horizontal. Hay, en efecto, en los tiempos de la Constitución, una solicitud de la descentralización basada en argumentos políticos, pero también técnicos, desde el Derecho Administrativo y la Ciencia Económica. Estos planteamientos, de otro lado, están detrás de algunos papeles y dictámenes como el Informe Kilbrandon, de claro influjo entre nosotros.

Creo que también es evidente la existencia de este pacto entre nacionalismos al que aludía. No hay, decía Francisco Rubio, ningún problema en aceptar una formación pactada en la formación de la voluntad constituyente, que se expresa jurídicamente, referida a un único pueblo. Aunque las minorías territoriales no participan como tales en el momento constituyente, ello no quiere decir que no se las tuviera en cuenta. «No hay inconveniente en ver nuestra Constitución como resultado de un pacto entre corrientes ideológicas e intereses diversos; incluso entre intereses territoriales distintos», pero la voluntad de la que emana la Constitución es única y corresponde al pueblo español en su conjunto. La contribución de las minorías, añadido yo, a la determinación de la Constitución territorial, aunque es posterior a la ocasión fundacional, no es menor, y se produce en el momento estatuyente (los Estatutos de autonomía son normas pactadas e integran, como es sabido, el parámetro constitucional, que obliga al Estado y las Comunidades Autónomas). Se trata de un matiz, que rebaja hasta cierto punto la objeción que, por ejemplo, ha hecho Francisco Caamaño a la deficiencia federal de nuestro Estado autonómico, reprochándole que no se construya desde abajo.

Se podría hablar evidentemente de otros acuerdos subyacentes a la Constitución, que explican la aceptación de diversas instituciones, por ejemplo, la monarquía, aunque estos acuerdos no revelados, obviamente no se reconozcan explícitamente en el texto constitucional. El caso es que el diseño del Estado autonómico de la Constitución reposa en un acuerdo entre nacionalismos. De un lado, como señalábamos, el patriotismo atractivo que presenta la idea de una España moderna y en desarrollo; y de otra parte, las exigencias de reconocimiento político de unas comunidades territoriales que se hacen valer por los nacionalismos moderados. El acuerdo se construye sobre una afirmación compartida, a saber, la posibilidad de compa-

---

(3) ARAGÓN, M., «Pasado y presente en el debate sobre la organización territorial del Estado», *Revista de libros*, marzo 2019.

tibilizar lealtades o vínculos políticos simultáneos; y sobre una doble renuncia, la del nacionalismo español al centralismo como forma de organización del Estado, y la de los nacionalismos territoriales a la soberanía originaria y el derecho de autodeterminación, pues en la Constitución solo habrá un titular del máximo poder que es el pueblo español. Sin duda, el gran acierto del modelo autonómico español descansa en su pretensión de entender la autonomía política sobre la base del reconocimiento de las identidades y de su utilidad para modernizar el Estado.

En segundo lugar, hay que decir con toda brevedad que la legitimidad del orden territorial constitucional no se pone en cuestión hasta la Declaración de Barcelona de 1998. Pero incluso en ese momento se acepta sin dificultad la capacidad integradora de la fórmula autonómica; que el desarrollo autonómico en buena parte se produce gracias al nacionalismo; y que la integración política del Estado Autonómico presentaba ventajas para el nacionalismo territorial. Podríamos estimar que el modelo dura hasta el Estatuto catalán de 2006. La crisis no concluyó con la Sentencia sobre el Estatut 31/2010, que fue una intervención clave del Tribunal Constitucional sin duda inevitable. A pesar de su mala gestión (tardanzas y peripecias que no prestigiaron la autoridad del Tribunal Constitucional, poniendo en cuestión su legitimación y legitimidad), seguramente cabe concluir que la Sentencia no fue la causa sino el pretexto de la desafección nacionalista (4).

## II. LA JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA TERRITORIAL: SU SENTIDO Y LAS CONDICIONES RECOMENDABLES PARA LLEVARLA A CABO. ALCANCE Y VIABILIDAD DEL CONSENSO

Antes de desplegar nuestro plan de reforma constitucional, conviene quizás hacer algunas precisiones preliminares que traten de entender el sentido de la institución así como asegurar las condiciones recomendables, en caso de que se decida hacer la reforma, para llevarla a cabo. La primera afirmación es obvia: se trata de una institución plenamente constitucional, contemplada en el texto de la Norma Fundamental y justificada por su fin de asegurar el edificio del Estado establecido en ella. De modo que es inadmisibles un prejuicio contra ella. Solo facilitando la reforma constitucional, llevada a cabo por el poder constituyente constituido, se garantiza que permanezca en el tiempo la obra del poder constituyente originario. Así, la institución de la reforma resuelve esa aporía entre la voluntad de permanencia de las constituciones según lo establecieron los padres fundadores y las exigencias democráticas de atención a la voluntad de las generaciones futuras y a los requerimientos de las circunstancias cambiantes.

En relación con la actitud a mantener ante los cambios constitucionales, hay dos opciones. Se puede *sublimar la reforma*, reservándola para las circunstancias extraordinarias, cuando el Estado pelagra, o adoptar una actitud más relativista, que podríamos llamar rutinaria. La primera posición responde al designo de Madison en *El Federalista* que se aproxima a la idea de historiadora Linda Colley que considera a las Constituciones (y sus cambios) hijos de las catástrofes. Es una idea

---

(4) SOLOZÁBAL, J. J., «La sentencia sobre el Estatuto de Cataluña: una visión de conjunto», *REP* núm. 151, Madrid 2011.

reflejada en la posición de Burke que pensaba que la salud del Estado debía tratarse con «solicitud temblorosa». Parecida posición, ya en nuestros días es la de Sunstein que recomienda la continencia constitucional, salvo cuando los fallos son patentes o la jurisprudencia constitucional es inmantenible. Entonces el cambio es una buena idea. Pero en caso de duda lo mejor es mantener el texto como está, suponiendo que los demás observen la misma actitud en otros episodios, esto es, renuncien a maximizar asimismo sus preferencias constitucionales. Este parámetro de conducta, por lo demás, es el observado en la práctica americana, pues la Constitución de los Estados Unidos solo ha sido modificada en veintisiete supuestos, o mejor dicho, solo catorce pues las enmiendas sobre derechos –diez– son de 1791, y hubo tres modificaciones tras la Guerra Civil.

Pero hay otra actitud ante la reforma que hemos llamado *rutinaria* que desdramatiza la operación de la reforma y que asume a tope tres argumentos para poner en marcha, como por ejemplo se ha hecho múltiples veces en Suiza o Alemania, dicho mecanismo. En primer lugar, puede argumentarse desde la eficiencia, pues la reparación de grietas menores del edificio constitucional, procediendo a modificaciones episódicas, impide el deterioro grave de la Ley Suprema por obsolescencia. Segundo argumento: observancia del principio de distribución constitucional, si se quiere llamar así, el bastidor constitucional, que distingue entre el poder constituyente y los poderes constituidos del Estado. La verdad es que la reforma, como dice Muñoz Machado, rara vez se impide, lo que ocurre es que se lleva a efecto por parte de quien no dispone del poder constituyente sino solo de la potestad estatuyente, o quien desempeña la función legislativa, o la interpretativa del Estado, supuestos todos ellos de mutación constitucional.

Tercer argumento, la reforma tanto si se llevara a efecto, como si no, visibiliza la condición democrática de la Constitución de modo permanente, permitiendo a las nuevas generaciones el cambio constitucional, o, reflexivamente, mantener la Norma Suprema en su estado actual, pues pudiendo ser modificada no se reforma. Esta visión de la reforma constitucional explica que, frente al caso americano, en Europa las reformas constitucionales sean frecuentes, así la Constitución alemana ha sufrido modificaciones, pieza a pieza, en casi sesenta ocasiones (5).

Por último, y también de modo resumido, deberíamos referirnos al *consenso* como procedimiento necesario para verificar la reforma. La reforma constitucional requiere una aceptación, o si se quiere, aspira a un nivel de consenso lo más amplio posible, no solo por razones procedimentales, especialmente en los casos de revisión total o supuestos asimilados, sino por motivos de fondo, pues la base de legitimidad de la Norma Fundamental se reduce cuando la modificación constitucional aparece teñida de partidismo, aunque este solo se dé en el origen de la misma. A fin de cuentas politizar la reforma constitucional, haciéndola depender en su contenido o en su inspiración de planteamientos partidistas, no ayuda a aumentar ni el prestigio ni la consolidación de la Constitución.

El problema entonces, una vez admitida su conveniencia, es averiguar como se produce el consenso, reparando en dos exigencias, negativa una, relativa al fondo, y dinámica o procedimental la otra. El consenso, en primer lugar, se facilita si se practica la contención en las propuestas de reforma, que las haga más fáciles de

---

(5) SOLOZÁBAL, J. J., «La reforma constitucional desde su perspectiva general y territorial» en *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*, de próxima aparición.

aceptar, renunciando a la irresponsabilidad partidista de las mismas, que dificulta su asunción por quien no las presenta. Pero, en segundo lugar, y como ha argumentado Francesc de Carreras, hay que tener en cuenta que el consenso es un objetivo de llegada y no un requisito de partida. El consenso como actitud de los que colaboran o participan en determinado empeño, demanda la disposición a contribuir de los socios, pero sobre todo a aceptar lo que resulte. El consenso suma las aportaciones diversas de todos en la negociación, pero requiere que los intervinientes acepten como obligatorio el componente no propio de lo pactado.

### III. LA REFORMA DE LA INTEGRACIÓN

Pasando ya a desplegar el plan de reformas constitucionales, lo primero a señalar es que no deben ser limitadas, como es sólito, al plano institucional o competencial, digamos al ámbito de la organización, sino que alcanzan, en primer lugar, al plano de la integración. La diferencia entre estos dos planos recuerda la establecida por Levinson entre la Constitución de la organización y la Constitución de la conversación, a su vez trasunto de la división entre la Constitución institucional o de gobierno y la Constitución de los principios o dogmática. No deja de ser curioso el olvido en el que se incurre muchas veces, ignorando la relación entre los dos planos, cuando se pretende modificar el plano institucional sin tocar el plano principal. Creemos acertar, por el contrario, cuando subrayamos la necesidad de su tratamiento simultáneo, mostrando primero, la dependencia de la articulación respecto de la orientación del Estado; subrayando, en segundo lugar, la apertura especial del plano principal de la Constitución, lo que Levinson llama Constitución de la conversación, en donde la Norma Fundamental se abre al contexto, jurídico o no, en que se encuentra inmersa, y en cuya interpretación son especialmente bienvenidas las aportaciones de diversos sujetos de la comunidad y no solo de los juristas, aunque la contribución interpretativa de los Tribunales Constitucionales es decisiva. Curioso, entonces que esta parte principal de la Constitución, sea la menos fija y clara, a pesar de su importancia, y quede especialmente abierta en su significado, cambiante y dinámico con el tiempo.

Es patente, entonces, para mí, que las reformas constitucionales del plano de la integración son más importantes que las correspondientes a la articulación. En ese sentido soy partidario de que en el Título Preliminar se acoja de modo más franco el pluralismo territorial, atribuyéndole un valor innegable de integración. Pienso, efectivamente, que este es un país que no reconoce suficientemente el pluralismo y que no lo valora. El pluralismo no solo tiene que ver con la oportunidad de las partes, esto es, con su riqueza y desarrollo, sino que está relacionado con la salud del conjunto. El conjunto, en efecto, se ve fortalecido cuando se reconoce el pluralismo. Y es muy importante que este pluralismo territorial subrayado, vamos a llamarlo pluralismo territorial nacional, esté reconocido explícitamente en la Constitución. Como sabemos, la Constitución es un acuerdo sobre la articulación del Estado, quiere decirse, sobre la construcción de su edificio; pero es también un acuerdo espiritual sobre los valores y los objetivos del Estado y, en consecuencia, es muy importante que las partes se sientan reconocidas como quieren en el plan político de la comunidad que es verdaderamente la Constitución.

Una triple insistencia sobre lo señalado. La orientación homogenizadora del Estado, y que a veces asume formas caso grotescas, por ejemplo hay más cátedras de catalán en la universidad alemán que en España (6), es sin duda la predominante en nuestra historia, aunque bien es cierto que siempre que se ha intentado organizar democráticamente el Estado, se ha puesto sobre la mesa atender al carácter constitutivamente plural de España, identificándose libertad y descentralización. En segundo lugar, debe señalarse que la centofilia de nuestra cultura política puede ser la justa correspondencia a los peligros centrífugos que se han producido durante nuestras experiencias de descentralización. No son muy frecuentes las protestas procedentes de los nacionalismos de los excesos propios. Honraba a don Luis Michelena su afirmación sobre el carácter vasco también del castellano. *Gaztelania ere hemengoa da*. El castellano también es de aquí, decía. En tercer lugar, ha de subrayarse la importancia del reconocimiento constitucional del pluralismo territorial, que implica la asunción nacional del mismo, esto es, la aceptación por todos los españoles de su trascendencia como decisión del conjunto, rebasando su significado, obvio, estrictamente parcial o territorialmente acotado.

Es conveniente rebatir la objeción al reconocimiento subrayado del pluralismo territorial que señala que el mismo estimularía el independentismo. La diferencia entre la nación soberana y las naciones soberanas es en términos estrictos de derecho constitucional insuperable, y ha sido confirmada claramente en la Sentencia sobre el Estatuto catalán. El Tribunal Constitucional en esta Sentencia, en efecto, acepta el calificativo nacional para referirse a los símbolos o instituciones de la Generalitat. Aunque insiste en que la única nación soberana en nuestro ordenamiento es la Nación española. (7)

Hay que señalar la raigambre de la utilización de la expresión naciones de España: la conceptualización de España como Nación de naciones es una realidad desde Gracián, que comparaba la homogeneidad francesa tan fácil de gobernar, y España, donde las provincias son muchas, las naciones diferentes, las lenguas varias, la inclinaciones opuestas y los climas encontrados, y donde, decía, por tanto se necesitaba gran capacidad para unir (8). Por eso conceptualmente no es correcto oponerse a la aceptación de la denominación como nación de una Comunidad Autónoma, siempre que reservemos la titularidad de la soberanía para la Nación española. No hablamos es obvio de nación como un término que se mueve en el terreno cultural, sin trascendencia política. Ya la idea de nacionalidad como comunidad territorial con derecho a la autonomía supera indudablemente este plano.

---

(6) Véase, mi «Algunos tópicos sobre el Estado Autonomico», en *La organización territorial del Estado, hoy*, coordinadores José Tudela y Carlos Garrido. Valencia 2016.

(7) Son bien sabidas las tesis del Tribunal sobre la idea jurídica de nación, a la que, según su criterio, la Constitución reconoce en exclusiva como depositaria de la soberanía única del Estado, sin que eso suponga negar la existencia y legitimidad de algunas concepciones espirituales o culturales que valoren la afirmación de la condición de nación para Cataluña. Es, también, perfectamente ajustada a la Constitución la calificación de nacionales para «los símbolos propios de una nacionalidad, sin pretensión, por ello, de competencia o contradicción con los símbolos de la Nación española» STC 31/2010.

(8) El punto de vista de Gracián, procedente de su obra *El político don Fernando*, lo recuerda Azorín, naturalmente adhiriéndose al mismo. Recuadro, «Las naciones de España» en *Ensayos*, p. 1391. Madrid 1998. Prosigue Azorín: «En otro lugar (*El Criticón*, segunda parte, crisis III) Gracián habla también de estas naciones, especificado algunas, como la catalana».

A nuestro juicio, el temor a que la aceptación del pluralismo nacional estimule y justifique la pretensión nacionalista a la consecución del propio Estado, es infundado ya que no sería lógico responder al reconocimiento constitucional de las naciones con la pretensión de vulnerar la Constitución, comportándose como sujetos de soberanía los que son exclusivamente titulares de la autonomía. De manera que cabe pensar que si el reconocimiento del pluralismo nacional se completa con la afirmación exclusiva de la soberanía de la Nación española, los riesgos del centrifugismo deberían ser inexistentes, pues una interpretación honesta del texto constitucional reformado no puede alentar al conflicto entre el patriotismo de todos, o sea, de la Nación española, y el patriotismo territorial, de los pueblos respectivos. En realidad esta objeción toma por descontada la necesaria correspondencia, entre nacionalismo e independencia, que no es tan obvia, aunque se asuma, como hacemos nosotros, la trascendencia o el relieve político del concepto de la nacionalidad. En efecto, hay un nacionalismo no independentista: lo fue el catalanismo y claramente el vasquismo de los foralistas de la generación vasca de los años 50, Azaola, Arceche, Caro Baroja, etc. La integración de los nacionalismos periféricos es difícil, pero no imposible, especialmente cuando se ofrecen desde el Estado general además de las oportunidades de autogobierno a las propias naciones un clima de aceptación y valoración de las mismas, como enriquecimiento del pluralismo común. Seguramente desde el nacionalismo no independentista muchos compartirán las palabras de don José Miguel Azaola rechazando, en este caso, la separación de España del País Vasco. El País Vasco, decía pero hasta cierto punto algo parecido puede afirmarse en relación con Cataluña, es «un órgano vital del cuerpo de España. Si en un porvenir que es, por ahora, imprevisible llegase a ocurrir que al Estado español le resulta indiferente, o que considere cosa de poca monta, el que la región vasca deje de seguir formando parte de él, semejante actitud tendría para los vascos un sentido catastrófico: querría decir nos hemos convertido en una insignificante zona marginal en la vida española» (9).

No voy a detallar *la fórmula* que se puede utilizar para llevar a cabo el reconocimiento del pluralismo territorial del que hablamos. Al maestro Rubio no le gustaba la expresión Estado plurinacional, y prefería hacer sujeto del pluralismo a España antes que al Estado. Por mi parte, sería partidario de utilizar una remisión constitucional que cubriese una decisión de las Comunidades Autónomas al respecto, que se puede adoptar muy bien en los Estatutos, admitida la idea de los mismos como normas que van más allá de su condición institucional, de manera que puedan incluir afirmaciones identitarias. Por lo demás, las modificaciones en el Título Preliminar no deberían, seguramente, contraerse a lo referido al pluralismo territorial. Estoy pensando en la conveniencia de enumerar las diversas Comunidades Autónomas; el establecimiento de la eficacia y primacía del Derecho europeo; y la mención en mejores términos a la condición del castellano como lengua común que comparte la cooficialidad en los territorios con la lengua privativa. Quizás podría ser pertinente, asimismo, utilizar una fórmula definitoria de la forma política territorial española calificándola de federal o federativa. Asumir explícitamente la condición federal de nuestro Estado, facilitaría el entendimiento coheren-

---

(9) AZAOLA, J. M. de, *Vasconia*, tomo I, p. 533. Madrid, 1972

te de la descentralización y sujetaría el desarrollo constitucional a pautas seguras y reconocidas sin discusión (10).

Una palabra, en fin, sobre Cataluña cuya posición constitucional podrá ser objeto de una mención específica. Si algo es evidente es que las razones para la independencia de Cataluña no parecen tener consistencia suficiente, pues no se puede alegar que Cataluña sea un sujeto político ignorado o desconsiderado en el Estado español, alguien cuya voz no se respeta, en el lenguaje de Hirschman. Eso no quita para que, de acuerdo con las posibilidades del ordenamiento jurídico, pueda llevarse a cabo incluso un reajuste constitucional de la posición de tal territorio si ello se considerase conveniente o necesario (11).

#### IV. LA REFORMA COMPETENCIAL

Como resulta sabido *la cuestión competencial* es el punto nodal de los sistemas descentralizados y su resolución en nuestra Constitución ha sido objeto de críticas abundantes, en algún caso algo desafortunadas incluso. Se ha insistido especialmente en la falta de claridad del constituyente, descuidando en las objeciones al modelo constituyente que el principialismo de la Norma Fundamental es más intenso en otro tipo de cláusulas que en las competenciales, pero que también, como diremos luego, las alcanza; y que lo mismo ocurre inevitablemente en otros ordenamientos que en el español, donde se ha tenido que recurrir sustancialmente a parecidos expedientes, digamos en Estados Unidos de América o Alemania, que en España, esto es, la ayuda jurisprudencial.

El caso es que convendría que el reparto competencial en una Constitución reformada se haga *con mayor claridad*, lo que es muy importante desde diversos puntos de vista, comenzando por la perspectiva funcional, asumiendo con seguridad qué corresponde a cada orden para que no se produzcan solapamientos ni bloqueos, de modo que el sistema funcione fluidamente, y los ciudadanos sepan qué le corresponde a cada poder. Sabemos que el orden autonómico es un orden complejo, pero no puede ser un orden confuso. Ello va contra la eficiencia y la propia condición democrática del Estado; pues el ciudadano ha de saber a quién corresponde cada actuación pública. En ese sentido hay que señalar que el funcionamiento del Estado autonómico ha sido en exceso conflictivo: ello no es bueno y entre otros efectos ha conllevado sobrecargar al Tribunal Constitucional. Se sabe que la función jurisdiccional es básica en el Estado descentralizado, pues el problema competencial no acaba en la definición normativa sino en el terreno de la actuación concreta de los poderes públicos, donde se presentan conflictos y solapamientos que requieren de la intervención aclaratoria y determinante de una instancia independiente que aplica la Constitución, donde se verifica no siempre con la claridad deseada la delimitación competencial. Así, como decimos, esta función jurisdiccional es inexcusable en los Estados descentralizados, pero entre nosotros tal inter-

---

(10) Nuevamente, «La reforma constitucional desde su perspectiva general y territorial» en *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*, de próxima aparición.

(11) Véase mi «Cuatro tesis sobre la cuestión catalana». También en *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*, citado.

vención ha sido excesiva, hasta el punto que ha tenido un significado definitorio de nuestra forma política, de modo que alguien, no sin razón, ha podido hablar del *Estado Jurisdiccional autonómico*, lo que supone atribuir al Tribunal Constitucional un rol demasiado sobresaliente en el sistema autonómico (12). Así se ha de clarificar la delimitación en el plano normativo constitucional competencial.

Pueden por ello aceptarse algunas sugerencias de quienes se detienen en señalar la necesidad de la clarificación competencial, que supone sobre todo la simplificación de las atribuciones, así supresión del sistema de doble lista de los artículos 148 y 149 CE, en realidad pensada para un periodo de transición y por tanto manifiestamente provisional, y una mejor técnica de la determinación de la competencia en relación con el objeto material y el tipo de intervención, utilización de la cláusula residual, etc.. La utilización de una cláusula residual si que merece una reflexión, pues quizás no conviene que su utilización tenga al final el efecto de rebajar el significado general de la norma estatutaria en nuestro sistema de descentralización. Ciertamente la utilización de la cláusula competencial residual significa una clarificación y simplificación del reparto competencial, reduciendo la complejidad típica de las formas políticas descentralizadas, pero que no conviene exagerar demasiado. Esta es la ventaja. El inconveniente es que la cláusula residual descargaría y reduciría la importancia del Estatuto de autonomía, al no contemplar lo que después de todo es el contenido más importante del mismo actualmente, esto es, el establecer el acervo competencial propio, aunque al final lo que importa es el cúmulo de competencias de que se disponga con independencia de la procedencia normativa de las habilitaciones que se tengan. Naturalmente siempre que tal origen sea constitucional, se trate de la Constitución general o el Estatuto territorial de cada Comunidad, pues otra cosa rebajaría el rango de la autonomía, disponible entonces para el simple legislador, sin base constitucional por tanto. Lo que no cabe es una delimitación en el Estado autonómico, llevada a cabo por una ley del Estado o, mucho menos, una autoatribución competencial efectuada por una ley de una Comunidad Autónoma.

Señalado esto, y, en un plano general, me atrevería a formular tres observaciones. En primer lugar, creo imposible, y además inconveniente, acabar con la indeterminación competencial, propia de las cláusulas constitucionales como son las competenciales, a las que ha de caracterizar obligadamente una naturaleza principal. La indeterminación o apertura, que afecta a todas las cláusulas constitucionales, aunque en diferente grado, llega también a las disposiciones competenciales, contra lo que ocurre con este tipo de normas en otros sectores del ordenamiento, pienso, por ejemplo en el derecho societario mercantil o en el derecho administrativo sobre régimen local. El principalismo competencial permite un entendimiento dinámico de nuestra constitución territorial; es, como ya se ha dicho, consustancial a todo tipo de descentralización, que al final está asegurada e incluso protagonizada por la garantía jurisdiccional, a cargo principalmente de los Tribunales constitucionales y supremos. Pensándolo bien esta objeción a la indeterminación está basada en una desconianza en la jurisdicción constitucional y, al final, incluso en la Constitución. Creo que el propósito de blindar las competencias procediendo a una

---

(12) ARAGÓN, M., «Estado Jurisdiccional Autonómico», *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 16, 1986.

especificación y detalle de las mismas es, por lo demás, un empeño llamado al fracaso.

En segundo lugar, las modificaciones constitucionales no tienen por qué significar siempre un acrecimiento competencial de las Comunidades Autónomas, así sucede con la clarificación necesaria de los artículo 149.1.1 CE, que garantiza el aseguramiento por parte del Estado de las posiciones iusfundamentales de los ciudadanos; y del artículo 149.1.13 CE, relativo a la actuación del Gobierno en la dirección económica nacional. Incluso podría pensarse en la conveniencia de atribuir al Gobierno de la Nación una competencia general de cooperación, como título que incrementa su capacidad de dirección política y asegurar la coherencia del sistema jurídico. Sin duda la coordinación es un criterio inevitable, de constancia indubitable en el plano funcional, derivado del de solidaridad y que se deduce del Estado como unidad, pero que, como se sabe, carece de reconocimiento explícito en la Constitución.

En tercer lugar, creo conveniente conservar la categoría de las bases como técnica de atribución competencial, aunque se trate de una noción que debe ser comprendida correctamente, y no en términos abusivos para suplantar el espacio normativo de las Comunidades Autónomas. Incluso se podría pensar, descansando en la labor del Tribunal Constitucional así como alguna cláusula estatutaria, por ejemplo en el Estatuto Catalán, en afinar constitucionalmente lo que hay que entender sobre las categorías de bases y desarrollo, desechando que el Estatuto sea la norma apropiada para delimitar al respecto la materia y menos determinar, sino es por exclusión, lo que hay que entender por bases.

Podría entenderse por bases, una normación que establece generalmente los principios de regulación de una materia, aunque en algunos casos puedan consistir en una decisión concreta medular de la misma, e incluso puedan resultar de una actuación singular. Las bases, entonces, hacen referencia al propósito, contenido esencial, regulación específica o actuación decisiva sobre una materia. Sin duda, esta configuración constitucional de las bases (residualmente toda regulación que no es básica sería de desarrollo) sería muy importante en el sistema de distribución competencial.

## V. LA REFORMA EN EL NIVEL INSTITUCIONAL O LOS AMARRES FEDERALES: SENADO, CONFERENCIAS DE PRESIDENTES, CONFERENCIAS SECTORIALES

Tras esto habría de pasarse a la última parte de las reformas constitucionales propuestas sobre la organización territorial, que se refiere *al nivel institucional o los amarres federales* y que solo podemos esbozar aquí, pero que debe ser objeto de una regulación pertinente. El Estado descentralizado es un *Estado compuesto*, y lo que caracteriza a los Estados compuestos es la oportunidad de las entidades integrantes de participar en las instituciones comunes. Se trata de un rasgo importante de los Estados compuestos en los que, desde luego, hay una dualidad política, de manera que hay instituciones nacionales y territoriales. Pero lo característico de estos Estados, insistimos, no supone solo que se reconozca este doble escalón de autoridades, sino que se repare en que el escalón central no es ajeno en su compo-

sición a la intervención del segundo nivel, el de las instituciones propias con un ámbito territorial limitado. En los Estados federales hay rasgos institucionales de estas características, lo que Wheare llama *federal instrumentalities*, a través de los que se hace presente en el nivel de las instituciones comunes la voluntad de los componentes del plano inferior. Esto se lleva a cabo a través del Senado, sabiendo que, como ocurre en los EEUU y quizás en otros Estados federales, lo que hace el Senado es no solo reflejar en si mismo esta variedad, sino vehicular a su través la composición o nombramiento de otras instituciones del Estado, que son exponentes de la pluralidad del sistema, que se muestra a través de la intervención de la Segunda Cámara.

El estudio del Senado requiere en primer lugar una clarificación sobre *el concepto de representación territorial*, que asume desde su comprensión constitucional. «El Senado es la Cámara de representación territorial»(art. 69.1CE). Lo que significa la representación territorial no es tanto defender los intereses particulares en las instituciones generales, sino determinar la voluntad común o general desde las ópticas o perspectivas territoriales. El Senado efectivamente es un órgano del Estado, no un instancia de delegación de los territorios o Comunidades Autónomas: forma y expresa la voluntad del Estado, no presta la voz a entes o sujetos extra o preestatales.

La significación autonómica alcanza en primer lugar a *la composición del Senado*, que debe alejarse de su diseño actual como cámara provincialista, pues solo una quinta parte de sus integrantes son designados por las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas. Entonces el primer problema es cambiar esta situación, de manera que habría que proponer *un sistema de designación de los senadores por las Comunidades Autónomas*. En realidad se trata de dos problemas, cuántos senadores y cómo se determina el número de senadores por parte de cada Comunidad Autónoma; y, en segundo lugar, que órgano de las Comunidades Autónomas designa a los senadores. Habría que fijar un número de senadores por Comunidad Autónoma que dependa de dos variables, primero del número de provincias de la Comunidad Autónoma, y segundo, de la población respectiva de la Comunidad Autónoma. De una parte cada provincia ha de tener asegurada una representación igual de senadores; y hay que hablar de una asignación a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con su población. Lo que se propone es asegurar a cada provincia la misma representación, atribuyendo además a cada Comunidad Autónoma los senadores que le correspondan por su población. Así se atiende al criterio de proporcionalidad corregido por la dimensión territorial que tiene en cuenta en la Comunidad Autónoma el número de provincias.

La segunda cuestión a plantear es si se está a favor de una Segunda Cámara como *Senado o de Consejo*. En el primer caso se eligen los senadores por el cuerpo electoral o el Parlamento del territorio; en el segundo caso se verifica la designación por los gobiernos autonómicos. Me inclino por un Senado elegido por un sistema que atribuya los puestos de cada Comunidad Autónoma, por designación parlamentaria, cuyos representantes sean elegidos por un sistema electoral mayoritario de modo que los senadores de cada Comunidad Autónoma correspondan a la orientación gubernamental respectiva. No pienso en una representación exclusiva de la mayoría, sino en un sistema mayoritario que dé algún peso, esto es, reserve algún puesto a la minoría parlamentaria. Así, son los gobiernos los que se hacen presentes en la representación elegida, pero no absorbiendo absolutamente la representa-

ción. Se puede entonces hablar de una *representación gubernamental de las Comunidades Autónomas*, pero con un sistema que es más conforme con la forma parlamentaria de nuestra Constitución, de modo que los senadores de este modo siguen siendo representantes del pueblo español, con una inmediatez suficiente que se perdería si los senadores fuesen designados a través de un órgano no directamente democrático como son los ejecutivos autonómicos. Se opta por tanto por un Senado gubernamentalizado, pero no gubernamental. Sin duda resulta inevitable contrastar las ventajas del modelo Senado frente al modelo Consejo como opciones de la renovación del Senado.

El Senado gubernamental presenta ventajas: ofrecería un perfil técnico en la medida que en el mismo se facilitase la presencia, en cada caso, de altos representantes de las administraciones, especialmente pertinente en aquellos casos en los que los proyectos legislativos se refieran a cuestiones complejas, como puede ser las económicas, la energía atómica o la investigación biomédica, circunstancia sin duda cada vez más frecuente. Además este tipo de Senado mejora la integración, en la medida que la oportunidad de intervención de los gobiernos en la elaboración de las leyes estatales, facilitará su cumplimentación autonómica.

Pero a favor de la Segunda Cámara como Senado juegan diferentes argumentos. Como ya hemos insinuado la representatividad democrática exigida por el artículo 66CE (Las Cortes generales, integradas por el Congreso y el Senado representan al pueblo español) sería indirecta. Sin duda la representación democrática directa del parlamento, tiene mayor legitimación, aunque no hay que olvidar que también los gobiernos autonómicos son democráticos y que algunos senadores en la actualidad no disfrutan de legitimación directa. Este Senado sería un mixto institucional, atentario de la separación de poderes. De un lado incluiría una cuña ejecutiva en un órgano legislativo; y además lo haría sin correspondencia en el nivel autonómico: los gobiernos autonómicos colegislarían en el órgano estatal, sin oportunidades de intervención del ejecutivo nacional en los parlamentos territoriales. En efecto, la integración de los gobiernos autonómicos en el Parlamento del Estado es una alteración notable del sistema parlamentario, donde los gobiernos en principio no legislan: lo hacen solo en supuestos excepcionales mediante decretos legislativos o decretos-leyes; y se encuentran limitados en su función normativa ordinaria, esto es, el ejercicio de la potestad reglamentaria.

La designación gubernamental de los senadores ofrecería una especial dificultad en los casos de gobiernos de coalición –cada vez más frecuentes–. Además este Senado desconocería en su funcionamiento la prohibición del mandato imperativo. Cabría, por último, pero no como menos importante también pensar que el Senado gubernamental incrementaría indebidamente el seccionalismo ideológico, en unos casos, y, en otros, el territorial, al restringirse abusivamente la presencia en la representación en el Senado de la pluralidad existente en el seno de las propias Comunidades Autónomas, pues el Senado gubernamental privaría de representación en esta Cámara a las fuerzas políticas que estuvieran en la oposición. Mi propuesta entonces será intermedia. Unos senadores designados no por un sistema proporcional sino mayoritario, pero que dejase un veinte por ciento de senadores a la minoría. Así se aseguraría una presencia gubernamental preponderante en la representación, de modo que se encontrasen representados los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Por lo que hace al desempeño de las tareas del Senado y puesto que de lo que se trata es de reforzar el Senado y no devaluarlo, en lo que toca a la intervención de la Cámara en el procedimiento legislativo, habría de alargarse el plazo de tramitación de los proyectos en la Cámara que en la actualidad es claramente insuficiente, de manera que pueda establecerse un tiempo de cuatro meses para los proyectos legislativos ordinarios y 20 días como mínimo para los proyectos legislativos declarados urgentes. Parece conveniente eliminar el veto y en cambio abrir una Comisión Mixta en parecidos términos a la prevista en el artículo 74 de la Constitución pero ahora para todos los supuestos de discrepancia entre el Congreso y el Senado.

Es muy importante incluir en esta reforma del procedimiento legislativo que se propone la tramitación primera en el Senado de aquellos proyectos que tengan un relieve autonómico. La cuestión estriba en reparar que la dimensión territorial no se imponga en determinados supuestos sobre la trascendencia política del proyecto normativo. Me estoy refiriendo a los Estatutos de autonomía y a la legislación básica cuya significación autonómica es obvia pero que desmerece en relación con su importancia política. Se trata de las leyes del ciento cincuenta, leyes sobre la financiación autonómica, el fondo de solidaridad, quizás leyes en relación con la organización de la presencia de las Comunidades en Europa, esto es, una serie de casos en los que el marchamo autonómico es muy claro. La pertinencia del posible rechazo de un proyecto de ley en el Senado en relación con estas normas de relieve autonómico, esto es, su toma en consideración, habría que pensar no cierra el paso a que el procedimiento se intente entonces en el Congreso, con independencia de la actitud futura del Senado en la tramitación ulterior.

Otro aspecto interesante es subrayar en la intervención que le toca al Senado en el nombramiento de los *miembros de instituciones u organismos del Estado*, subrayando la presencia autonómica en la determinación de esos órganos. Son instituciones u organismos de la planta institucional del Estado compuesto que tenemos, de manera que los miembros de esos organismos no son delegados, ni obedecen a instrucciones, encomiendas o mandatos de quien los designaría; son miembros con las mismas atribuciones, funciones o estatus de los demás solo que en su designación hay un matiz autonómico, efectuado a través de la intervención en su designación de la Cámara autonómica que es el Senado. De manera que no estamos pensando en que la condición autonómica del Senado implique una cuota autonómica en todos los órganos u organismos o instituciones centrales; pero es conveniente que haya un reflejo de la pluralidad del Estado en ellos que se haría notar a través de la intervención del Senado en el nombramiento de sus miembros.

No considero pertinente privar al Senado de su intervención en el control ordinario del gobierno, que no le permiten exigirle propiamente responsabilidad política, ni en sus facultades presupuestarias: ello significaría una devaluación de la Cámara, que reduciría sus posibilidades de actuar cabalmente la representación territorial (13).

Además, hay que hablar de otro tipo de instituciones que conviene tengan contemplación constitucional. Se trata de organismos que hoy tienen existencia, y que funcionan en el orden institucional, pero que no parten de una referencia u apoya-

---

(13) Véase, mi «La Reforma constitucional del Senado» en *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*, citado.

tura constitucional. No solo serían nombradas, sino configuradas en sus aspectos básicos.

Primero las *Conferencias de Presidentes*. Se trataría de una regulación que determinase en un nivel básico determinados rasgos, estableciendo su función, su condición consultiva, quizás el tipo de acuerdos o resoluciones que la misma pudiese adoptar. Teniendo en cuenta que la Conferencia no puede solaparse o absorber competencias y funciones que corresponden a otras instituciones del Estado, de modo que no le corresponden atribuciones de representación o de dirección política que no están al alcance de este órgano. Su función básica ha de ser de impulso político, y coordinación, adoptando propuestas que tienen que materializarse o concretarse en un nivel normativo correspondiente. Puede preverse una frecuencia determinada, establecida temporalmente o contemplando la celebración de las Conferencias cuando las circunstancias lo demanden.

Este organismo está en el nivel del impulso y la propuesta política, cuidando que no distraiga competencias y capacidad de actuación a las instancias nacionales o territoriales; no puede pensarse en un organismo por encima del orden institucional existente, ni siquiera encabezándolo.

También procede que las reformas institucionales contemplen las *Conferencias sectoriales*, como un instrumento de verificación muy importante de la coordinación. Estas han de cumplir una labor de información mutua de lo hecho o lo que se quiere hacer en los dos planos del Estado autonómico, sea el nivel general o el territorial. Así las conferencias sectoriales tiene el sentido de información y de articulación del Estado compuesto. Habría que proceder a una regulación elemental, contemplando estas conferencias sectoriales que pueden corresponder a cada rama de la actuación pública, pero previendo su convocatoria *ad hoc* en relación con un evento o una atención especial, de modo que su composición puede trasponer la que correspondería a un ámbito de actuación previamente delimitado o especializado. Habría que contemplar su carácter consultivo o resolutorio, el procedimiento de adopción de acuerdos, su estructura interna, su funcionamiento y su articulación con la colaboración bilateral, a la que podría suplir o preparar. Se trata de establecer mecanismos que en el nivel ejecutivo y de preparación y cumplimiento de la dirección del mismo, son imprescindibles en el Estado, como medio de asegurar la coordinación, indefectible en un Estado complejo, pero que no puede ser un Estado inútil o bloqueado, un Estado incapaz, sabiendo que la coordinación tiene una dimensión informativa, lo que hoy esta facilitado gracias a los medios de comunicación existentes, especialmente telemáticos, pero también un nivel de ejecución de manera que no funcionen los planos del Estado de modo separado, ignorándose.

## VI. LA CONTINUIDAD DE ALGUNOS RASGOS ESPECÍFICOS DEL ESTADO AUTONÓMICO

Però una reforma en sentido federal impone a mi juicio *una continuidad sobre algunos rasgos específicos del Estado autonómico* que sería inconveniente abandonar, confirmando la pertinencia del eje sustentador del Estado autonómico, equilibrado entre tendencias centrípetas y tendencias pluralistas o territoriales. En efec-

to, del mismo modo que hacemos una lectura federal del Estado autonómico y asumimos sin ningún problema que nuestro Estado es una forma federativa porque cumple aquella triplete de la que hablaba en un principio, de modo que cabe una lectura federal del Estado autonómico, no hay que entender la reforma del Estado autonómico como una ruptura sino más bien como una profundización. ¿Esto qué quiere decir? A mi juicio, hay algunos elementos del Estado autonómico de los que no debería prescindirse en el Estado federal. Sabido es que el Estado federal no es un modelo acabado y universal. Esto es un planteamiento absurdo. Como decía el autor al que antes me refería, Lenaerts, el Estado federal tiene muchos rostros, y uno de ellos es el rostro del Estado autonómico. En Austria, por ejemplo, los Estados no tienen Poder Judicial propio, y nadie se escandaliza por eso; o hay Estados federales en los que el Senado no asume funciones propiamente territoriales o tiene pocas y nadie duda por eso de que los Estados Unidos o Canadá sean Estados federales. ¿Cuáles son estas instituciones o estos rasgos que a mi juicio debería mantener el Estado autonómico, transformado en Estado federal? En primer lugar, lo que regula el 161.2. CE que prevé la impugnación por el Gobierno de la Nación de una disposición o resolución de las Comunidades Autónomas gravemente atentatoria contra el orden constitucional. No se trata de denunciar una infracción competencial menor sino una actuación, como diría Javier Pérez Royo, anticonstitucional, esto es, un choque frontal contra la Constitución. Me parece bien que se contemple que en este caso la impugnación del Tribunal Constitucional provoque la suspensión provisional y, como es sabido, el Tribunal Constitucional tiene que pronunciarse antes de que transcurran cinco meses. En segundo lugar –de esto no estoy tan seguro y explicarlo sería más complejo–, es cierto que los Estatutos de autonomía no son Constituciones, es decir no denotan poder constituyente propio o poder originario, que sabemos es el caso en otros Estados, aunque sea un poder originario limitado. Sin embargo, la facultad estatuyente sí tiene una carga que no tienen las Constituciones de los Estados miembros en relación con la Federación, pues el Estatuto de autonomía forma parte del parámetro de constitucionalidad, y obliga como norma constitucional al Estado. Así pues, hay una fuerza constituyente en el Estatuto que me parece importante. Y parece más correcto que esto siga siendo como es, es decir, que el Estatuto renovado de estas Comunidades Autónomas siga siendo una norma de doble faz: por una parte, una norma que aprueba la Comunidad Autónoma y, por otra parte, una norma que aprueba, como ley orgánica, el Estado(14).

---

(14) Con algo más de detalle, en «Algunos tópicos sobre el Estado Autonómico», en *La organización territorial del Estado, hoy*, coordinadores José Tudela y Carlos Garrido. Valencia, 2016.