



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LA REFORMA DEL TÍTULO VIII DE LA
CONSTITUCIÓN:
OPORTUNIDAD Y VALORACIÓN DE LAS
ÚLTIMAS PROPUESTAS DOCTRINALES**

Autor: Isabel Rubio Alonso
5º E3 D

Derecho Constitucional

Tutor: Francisco Martínez Vázquez

Madrid
Abril 2020

RESUMEN

Desde la formación del Estado español, su realidad territorial ha presentado grandes desafíos para las sucesivas formas de gobierno, las cuales se han visto forzadas a tomar decisiones que han ido configurando el modelo territorial a lo largo de los años, no sin presentar incesantes conflictos derivados de una pugna basada en el anhelo de lograr un reconocimiento de la diversidad cultural presente en los territorios de España.

Pese a la existencia del actual y consensuado modelo autonómico imprecisamente dibujado por la Constitución de 1978, el conflicto persiste. Y es, en innumerables ocasiones, cuando la reforma constitucional es argüida, por aquellos quienes desean procurar un gran cambio en el *statu quo* de la realidad político- territorial característica del Estado español. El presente trabajo de investigación versa, precisamente, sobre la oportunidad de las propuestas doctrinales de reforma constitucional, cuyo objeto trata la solución de los problemas planteados en la realidad del modelo territorial –dispuesto en el Título VIII de la Constitución española–. A lo largo del mismo se estudiarán las críticas y soluciones aportadas por las tres principales corrientes doctrinales que tratan de enmarcar y dar respuesta a los desafíos planteados. Se concluye con una valoración de las alternativas propuestas y su eficacia real en la aportación de soluciones para las disfunciones del modelo territorial español.

PALABRAS CLAVE

Reforma constitucional, organización territorial, Estado autonómico, federalismo, centralización, propuestas doctrinales

ABSTRACT

Since the formation of the Spanish State, its territorial reality has presented great challenges for the successive forms of government, which have been forced to make decisions that have shaped the territorial model over the years, not without presenting incessant conflicts derived from a struggle based on the desire to achieve recognition of the cultural diversity present in the territories of Spain.

In spite of the existence of the current and consensual State of the Autonomous Communities vaguely drawn by the 1978 Constitution, the conflict persists. And it is, on countless occasions, when the constitutional reform is argued for, by those who wish to bring about a great change in the status quo of the political-territorial reality characteristic of the Spanish State. The present research work deals precisely with the opportunity of the doctrinal proposals of constitutional reform regarding the solution of the problems posed in the reality of the territorial model provided by Title VIII of the Spanish Constitution. Throughout it, the criticisms and solutions provided by the three main doctrinal trends that attempt to frame and respond to the challenges posed will be studied. To conclude with an assessment of the proposed alternatives and their real effectiveness in providing solutions for the dysfunctions of the Spanish territorial model.

KEY WORDS

Constitutional reform, territorial organisation, State of the Autonomous Communities, federalism, centralisation

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. CAPÍTULO PRIMERO. PERSPECTIVA JURÍDICA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.....	7
2.1. Síntesis de la configuración histórica del Estado español.....	7
2.2. Configuración actual de la organización territorial del Estado español.....	11
2.3. Breve sinopsis del Título VIII CE.....	13
2.4. Cuestiones conflictivas de la realidad del Título VIII CE.....	15
3. CAPÍTULO SEGUNDO. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DOCTRINALES SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DISPUESTA EN EL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	18
3.1. Propuesta I: Defensa del ordenamiento constitucional y profundización del Estado autonómico	18
3.1.1. Revisión terminológica de algunas cuestiones.....	20
3.1.2. Identidad y hechos diferenciales.....	22
3.1.3. Reforma del Senado.....	22
3.1.4. Nueva distribución de competencias entre el Estado y las CCAA.....	24
3.2. Propuesta II: Defensa del modelo federal	27
3.2.1. Introducción del cambio de modelo territorial del Estado: Estado federal.....	28
3.2.2. Reforma del Senado en clave federal.....	29
3.2.3. Distribución de competencias y relaciones entre los diferentes niveles territoriales.	30
3.2.4. Financiación de algunos estados federales.....	31
3.3. Propuesta III: Defensa del Estado centralista: devolución de competencias al Estado	32
3.3.1. Devolución de competencias por las CCAA.....	33
4. CAPÍTULO TERCERO. VALORACIÓN DE LAS PROPUESTAS DOCTRINALES Y SU POSIBLE ENCAJE EN EL MARCO CONSTITUCIONAL ACTUAL.....	34

4.1. Propuestas que requieran reforma constitucional	34
4.1.1. Propuestas que deban ser tramitadas por el procedimiento ordinario de reforma constitucional.....	35
4.1.2. Propuestas que deben ser tramitadas por el procedimiento extraordinario de reforma constitucional.....	38
4.2. Alternativas a la reforma constitucional de algunas propuestas.....	40
5. CONCLUSIONES.....	44
6. BIBLIOGRAFÍA.....	46
6.1. Obras doctrinales.....	46
6.2. Legislación.....	51
6.3. Jurisprudencia.....	52

LISTADO DE ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española de 1978
CCAA	Comunidades Autónomas
LO	Ley Orgánica
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
UE	Unión Europea

1. INTRODUCCIÓN

Desde los inicios del Estado español, la configuración de su modelo territorial ha sido de facto, uno de los mayores retos a los que se ha enfrentado y que más polémica ha suscitado. Actualmente, esta cuestión sigue generando un intenso debate que, además de requerir una compleja solución, exige un rigor y compromiso digno de las relevantes implicaciones que la hipotética modificación del Título VIII de la Constitución española conllevaría.

Precisamente, el presente trabajo se centrará en el análisis de las propuestas doctrinales de reforma constitucional que buscan transformar la realidad territorial establecida por la Norma fundamental. Para ello, se estudiarán dichas propuestas, pormenorizando sus principales pretensiones, para poder observar la oportunidad de cada una de ellas y su respectivo encaje en la realidad que el texto constitucional dispone. Este examen devendrá necesario para emitir una valoración fundada sobre las diferentes alternativas presentadas por reconocidos autores y que son, sin lugar a dudas, clave para poder hablar propiamente de reforma constitucional sin caer en clichés o falsos mitos sobre tamaña, y en ocasiones temida, modificación.

Con este propósito, el trabajo de investigación se estructurará en torno a tres capítulos que enmarcan el problema planteado, delimitan las soluciones propuestas al mismo, y examinan la oportunidad y posibilidad de su puesta en práctica.

En primer lugar, se expondrá la organización territorial del Estado desde una perspectiva jurídica, es decir, se revisará su configuración histórica, su forma actual dispuesta en el Título VIII CE, así como las cuestiones conflictivas que éste presenta. En segundo lugar, se procederá a analizar las propuestas doctrinales sobre dicha realidad, en concreto tres de ellas: la defensa del ordenamiento constitucional y profundización del Estado autonómico; el alegato por un modelo federal; y finalmente, una defensa de un centralismo marcado por la devolución de competencias al Estado. En último lugar, se llevará a cabo una valoración de las diferentes alternativas al presente modelo territorial español, teniendo en cuenta sus respectivos requisitos, así como el estudio de las posibles opciones que puedan darse.

2. CAPÍTULO PRIMERO. PERSPECTIVA JURÍDICA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

2.1. Síntesis de la configuración histórica del Estado español

Tradicionalmente, los albores del Estado Moderno (s. XV y XVI) son elegidos como escenario del origen del Estado español, concretamente, la unión matrimonial entre Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón. Se trata de una unión personal que no supuso la pérdida de independencia de sendas Coronas, al conservar éstas su legislación, organigrama institucional y administración particular, así como su denominación y personalidad diferenciada¹, que no llegó a confundirse en ningún momento.

La verdadera unión real² se volcará en la figura de su nieto, Carlos V, quien encarnará la unidad de las dos Coronas, y será a partir del mismo cuando se empiece a vislumbrar cierta unidad territorial en una sola institución: la Monarquía. No obstante, pese al afán centralizador de la dinastía de los Austrias, el tan diverso y vasto territorio, así como las contingencias de la época, permitirán tan solo la creación de figuras como las Reales Audiencias, Chancillerías y Consejos, que tratarán de integrar las estructuras existentes con los Reyes Católicos.

No será hasta la llegada de la dinastía borbónica, con su evidente influencia unificadora francesa, cuando la auténtica unión formal tenga lugar. Pues es a partir de Felipe V, cuando se constituye, de manera oficial, el Reino de España. En la génesis de este Estado español, los Decretos de Nueva Planta (1707- 1716) supusieron un elemento crucial ya que revelarían la ambición del Borbón de lograr la configuración de una identidad nacional única. De este modo, y tras la derogación de los ordenamientos jurídicos y abolición de los privilegios existentes en algunos territorios como Aragón, Mallorca, Cataluña y Valencia, se contribuyó a la creación de una estructura política centralizada y

¹ López Córdón, M. V. y Franco Rubio, G. (coords.), *La Reina Isabel y las reinas de España: realidad, modelos e imagen historiográfica*, FEHM, Madrid, 2005, p. 279.

² Rovira Flórez, M. C. “Antecedentes jurídico-políticos de la organización territorial de España”. *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 13, n. 1, 2004, p. 265.

unitaria³, que aunase a todos los súbditos bajo un mismo poder y sentimiento de pertenencia a un todo que se alzase sobre las diferentes idiosincrasias territoriales.

Posteriormente, más avanzado el s. XVIII, en España, se suceden diversas crisis: institucional de la nobleza, de la Iglesia, así como financiera y económica; que serán indicadores de la caída del Antiguo Régimen y precursores, a su vez, del sistema liberal.

La Constitución de 1812, fraguada en las Cortes de Cádiz, pone de manifiesto el ansia de localizar la legitimidad de la soberanía, entendida como poder pleno y supremo del Estado, en la Nación y no en la figura del Rey. Asimismo, su artículo 1, recoge la idea de Nación entendida como “reunión de todos los españoles de ambos hemisferios” y en su artículo 5, permite el acceso de los extranjeros a la nacionalidad y a la ciudadanía españolas, dichos supuestos representan la revolución liberal en España cuya base se encuentra en una concepción política de la comunidad nacional.⁴ El texto constitucional también incluye una delimitación del territorio nacional en sus artículos 10 y 11, que serán fundamento del proyecto de división provincial, en 44 provincias, elaborado por Felipe Bauzá, por el que se buscaba ordenar la deslavazada organización administrativa, atendiendo a la conservación de los territorios históricos, la funcionalidad práctica de una mejor segmentación en provincias y la inserción, en el que caso de que fuera procedente, de otras sitas en territorios periféricos.⁵

Dicho proyecto se verá relegado con la vuelta de Fernando VII, quien deroga la Constitución de 1812 con su restauración del absolutismo, hasta la reanudación del proyecto durante el Trienio Liberal que culminará con el Decreto LIX de 27 de enero de 1822 por el que se procedía a la división territorial en 52 provincias⁶.

Inmerso en un clima convulso y de exaltación política, principalmente protagonizado por dos de las tres guerras carlistas (1833- 1840 y 1846-1849, respectivamente), entre otras cosas, el reinado de Isabel II es el marco en el que Javier de Burgos, mediante el Real

³ Bonell Colmenero, R., “Los Decretos de Nueva Planta”. *Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, Separata, vol. 8, 2010, p. 55.

⁴ Fernández Sebastián, J., “España, monarquía y nación. Cuatro concepciones de la comunidad política española entre el Antiguo Régimen y la Revolución liberal”, *Studia Histórica- Historia Contemporánea*, vol. 12, 1994, p. 58.

⁵ Vilar, M. J., “El primer proyecto liberal de división provincial de España. El propuesto por Felipe Bauzá y revisado por Miguel de Lastarria, 1813-1814”. *Anales de Historia Contemporánea*, n. 20, 2004, pp. 24-25.

⁶ Calero, A. M., “Liberalismo y división provincial”, *Historia Contemporánea*, n. 3, 1984, p.8.

Decreto del 30 de noviembre de 1833, realiza la división territorial en 49 provincias⁷, que permanece a excepción de la provincia de Canarias, que se dividirá posteriormente en 1927 en dos provincias diferentes, Santa Cruz de Tenerife, y las Palmas, dando lugar por tanto, a las 50 provincias actuales.

Pese a las diferentes versiones del texto constitucional –Constituciones de 1837, 1845, 1856 “non nata” y 1876– cuyas redacciones se enmarcan en diferentes momentos históricos: Regencia de María Cristina de Borbón, la Década Moderada y Bienio Progresista, durante el Reinado efectivo de Isabel II, y Restauración monárquica; no se realizará mención distinta a lo dispuesto por la norma suprema del 1812, en cuanto a lo que organización del Estado español se refiere, siendo esto la Diputación Provincial existente en cada Provincia.⁸

Con la llegada de la Primera República (1873- 1874), se redacta un Proyecto de Constitución caracterizado por su propuesta de Estado Federal integrado por 17 Estados regionales, que no llegó a promulgarse pero que será clave para la formación de una ideología que se manifestará posteriormente, sustentada en este fallido intento de federalismo, que más bien debería ser considerado de regionalismo.⁹

La Restauración de Alfonso XII, caracterizada, entre otras cosas, por la alternancia bipartidista en el Gobierno y la búsqueda de un equilibrio entre las discrepancias ideológicas, es partícipe del surgimiento de los movimientos nacionalistas o regionalistas en el País Vasco y Cataluña. Estos provocarán tensiones aparentemente irreparables ante las cuales, la inacción del Jefe del Estado, Alfonso XIII, derivarán en el golpe militar de Primo de Rivera en 1923¹⁰. El dictador sustituye el entramado orgánico civil por uno militar, y suprimirá cualquier atisbo de nacionalismo.

⁷ Martínez, M., “La reforma administrativa de Javier de Burgos y la división territorial militar en Castilla y León: proceso y criterios diferentes”. *Investigaciones históricas*, n. 15, 1995, pp. 316.

⁸ Rebollo Delgado, L. *España y su organización territorial. Antecedentes, surgimiento, evolución, problemas y propuestas*. Dykinson, SL, 2018, p. 32.

⁹ Peyrou, F. “Los orígenes del federalismo en España: del liberalismo al republicanismo, 1808-1868”. *Espacio Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, n. 22, 2010, p. 273.

¹⁰ Olábarri Cortázar, I., “Actores políticos y actores sociales en la crisis de la restauración (1914- 1931). I. Los actores políticos”, *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, n. 14, 1994, p. 199.

En lo referente a la Segunda República, cabe destacar que la Constitución de 1931 reconoció la posibilidad de reconocer “regiones autónomas” conforme a los presupuestos del “Estado integral”¹¹, esto suponía la adopción de una posición intermedia entre el centralismo unitario y federalismo anteriormente propuestos, eso sí, sin abandonar la idea de la realidad unívoca nacional de España¹². El problema nacionalista, no cesa a pesar del cambio político producido, llegando incluso a proclamarse el “Estat Catalá” por Maciá, lo que indujo, entre otros, a la cesión de cierta autonomía legislativa mediante la posibilidad de creación de unos Estatutos para aquellos territorios que la reclamasen (artículos 11, 12, 13, 15 y 16 de la Constitución de 1931)¹³. Concretamente, sólo Cataluña (1932), el País Vasco (1936) y Galicia (1936) llegaron a elaborar sus respectivos Estatutos de Autonomía; aunque sólo la primera pudo ponerlo en práctica¹⁴.

Tras el colapso de la Segunda República, y la subsiguiente Guerra Civil Española, el Régimen Franquista (1939-1975) se caracterizó por un marcado centralismo que buscó suprimir cualquier atisbo nacionalista, ensalzando en todo momento la “Unidad de la Patria” como eje vertebrador de la política jurídico administrativa que sería desarrollada durante este periodo. Se buscó devolver la atención a figuras como el municipio y la provincia que, tradicionalmente, se habían ligado al poder central. La Ley de Bases de Régimen Local de 1945 y sus posteriores versiones, enmarcaron dichas figuras, dotándolas de una funcionalidad práctica en la configuración territorial¹⁵.

Con la muerte de Franco, y las primeras elecciones democráticas en España tras la dictadura, se manifestó un claro apoyo a los sentimientos nacionalistas que habían sido reprimidos hasta entonces, resurgiendo de este modo, los relegados Estatutos de Autonomía, que cobraron especial importancia en el discurso político de la época y serán cruciales para el devenir constitucional de la organización territorial del Estado español, que será expuesto a continuación.

¹¹ Oliver Araujo, J., “La Constitución republicana de 1931”, *Dereito*, vol. 6, n.1, 1997, p. 110.

¹² Varela suanzes-carpegna, J., “El Estado en la España del siglo XX (Concepto y estructura)” *Revista de Estudios Políticos*, n. 131, 2006, p. 27.

¹³ Bataller i Ruiz, E., “El derecho civil autonómico en España: génesis y perspectiva”, *Revista de Derecho Civil Valenciano*, n. 5, 2009.

¹⁴ Varela Suanzas-Carpegna, J., “La constitución de 1931 y la organización territorial del estado.” *Iura Vasconiae*, v. 1, n. 10, 2013, p. 346.

¹⁵ Garrido López, C., “El regionalismo ‘funcional’ del régimen de Franco”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 115, 2002, p. 113.

2.2. Configuración actual de la organización territorial del Estado español

El artículo 2 de la Constitución de 1978 y el Título VIII de la misma, enuncian la organización territorial del Estado español, entendida por algunos como Sánchez Agesta como Estado autonómico¹⁶, o por otros como Clavero Arévalo¹⁷ como Estado de las Autonomías, que constará de tres niveles: las Entidades Locales, las Comunidades Autónomas y el Estado en sentido propio u organización central. Se vertebró, de este modo, la respuesta a las pretensiones históricas de algunos territorios en lo que su autonomía se refiere; así como la reestructuración de la organización del Estado, incidiendo en su posible descentralización, lo que buscaba huir del orden establecido hasta la fecha.¹⁸

La aprobación de los diferentes Estatutos de Autonomía tuvo lugar en diferentes momentos y a través de diversos mecanismos, todos ellos dispuestos en el texto constitucional.

En primer lugar, aquellos territorios que habían plebiscitado con anterioridad sus respectivos proyectos de Estatuto de Autonomía¹⁹, estos son, País Vasco, Cataluña y Galicia, que promulgaron, por la vía directa del art. 151.2. 2º a 5º CE, sus Estatutos de Autonomía (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco; Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia).

En segundo lugar, aquellos territorios con quorum de tres cuartas partes de municipios en cada provincia y por obtención de una mayoría absoluta de los electores de cada provincia, mecanismo dispuesto en el art. 151.1 CE, Andalucía promulgó su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

¹⁶ Sánchez Agesta, L., “Dos principios de la Constitución”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1989. p. 185.

¹⁷ Clavero Arévalo, M., “La elaboración del Título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las autonomías”, *Revista de Estudios Regionales*, n. 44, 1996, p. 37.

¹⁸ Albertí Rovira, E., “Estado Autonómico e Integración Política”, *Documentación Administrativa*, n. 232-233, 1992, pp. 225-226.

En tercer lugar, la aprobación de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana y Canarias (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias), fue acompañada de la aprobación de las Leyes Orgánicas de Transferencias a la Comunidad Valenciana (LOTRAVA) y a Canarias (LOTRACA), en aplicación del art. 150.2 CE.

En cuarto lugar, para el supuesto de Navarra se procedió a la actualización de su régimen foral, tal y como establecía la Disposición Adicional Primera de la Constitución, dando como resultado a su Estatuto que vulgarmente se conoce como LORAFNA (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra).

En quinto lugar, de acuerdo con el art. 148 CE, que dispone un procedimiento ordinario para la aprobación estatutaria, nueve Comunidades, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia, Islas Baleares y Extremadura, promulgaron sus respectivos Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre de Estatuto de Autonomía para Asturias; Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria; Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja; Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón; Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León; Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia; Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las islas Baleares; Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura).

Finalmente, en aplicación del art. 144 CE, la vía excepcional, se promulgarán los Estatutos de Madrid, y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta; Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla.

Por tanto, a partir de 1983, el territorio español se organiza en 17 Comunidades Autónomas y, desde 1995, contará con dos Ciudades Autónomas, Ceuta y Melilla. Se trata de la división territorial existente en la actualidad, junto con la subdivisión en 50 provincias cuyo origen ya ha sido relatado²⁰. La organización de esta estructura territorial se enmarca en el Título VIII CE, el cual sienta las bases para el desarrollo de su administración y funcionamiento, objeto de estudio del siguiente epígrafe.

2.3. Breve sinopsis del Título VIII CE

La Constitución en su “Título VIII. De la organización territorial del Estado”, configura el Estado autonómico a lo largo de sus tres capítulos, y sus 22 artículos (137- 158 CE). El Capítulo Primero, “Principios Generales”, dispone la organización territorial en municipios, provincias y Comunidades Autónomas y las dota de autonomía para su gestión²¹ (art. 137 CE); enuncia el principio de solidaridad²², así como el principio de equilibrio económico entre todas ellas (art. 138 CE); y expone la igualdad de todos los ciudadanos en la totalidad del territorio, así como los tres principios que pueden resumirse según Castelao²³ en de libertad de residencia, libertad de empresa²⁴, y unidad de mercado²⁵ (art. 139 CE).

El Capítulo Segundo, “De la Administración Local”, garantiza la autonomía de los Entes Locales²⁶, en concreto de los municipios, cuya gestión corresponderá a sus respectivos Ayuntamientos²⁷, integrados por los Alcaldes y los Concejales (art. 140 CE); describe la articulación de la provincia como ente local y dirigida por las Diputaciones u otras Corporaciones semejantes (art. 141 CE), que será desarrollada más dilatadamente en la

²⁰ García Galán, N., “Territorios separados en España: origen y situación actual”, *Espacio Tiempo y Forma. Serie VI, Geografía*, vol. 10, 2017, pp. 160.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de agosto 32/1981.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de julio 54/1982; Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre 64/1982.

²³ Julio Castelao, Profesor Titular, Universidad San Pablo-CEU. Diciembre, 2003. Recurso en línea disponible en: https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=139&tipo=2

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 noviembre 37/1981, F. J. 2; Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 marzo 37/1987; Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 octubre 150/1990.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 abril 64/1990; Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 julio 88/1986, F. J. 6.

²⁶ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE 3 de abril de 1985).

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 octubre 170/1989.

Ley de Bases del Régimen Local²⁸; y prescribe la necesidad de unos recursos suficientes para el desarrollo de la actividad de las Haciendas locales (art. 142 CE), que a su vez, será objeto de estudio en otras leyes como en el art. 2.1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales²⁹.

El Capítulo Tercero, “De las Comunidades Autónomas”, recoge el derecho a la autonomía de determinados entes territoriales y los requisitos para su iniciativa (art. 143 CE); señala, entre otros, el poder de las Cortes Generales para autorizar la autonomía de ciertos territorios (art. 144 CE); prohíbe la federación de Comunidades Autónomas e insta a la cooperación entre las mismas (art. 145 CE); versa sobre la elaboración del proyecto de Estatuto (art. 146 CE); describe la naturaleza de los Estatutos de Autonomía en el marco constitucional³⁰, así como su contenido básico y potencial reforma mediante ley orgánica (art. 147 CE); enumera las competencias que, en un principio, las Comunidades Autónomas pueden asumir (art. 148 CE); delimita las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 CE), propone una cláusula residual a favor del Estado, una de prevalencia de las normas estatales frente a las autonómicas en caso de conflicto y otra de supletoriedad³¹ (art. 149.3 CE); se refiere a las leyes marco (art. 150.1 CE), a las leyes orgánicas de transferencia o delegación (art. 150.2 CE) y a las leyes de armonización (art. 150.3 CE).

Asimismo, el Capítulo Tercero de este Título VIII de la Constitución, describe la “vía rápida” de acceso a la autonomía y su procedimiento (art. 151 CE) que continuará explicando en el artículo sucesivo (art. 152 CE); recuerda en su art. 153 CE que existe un control de la actividad de las Comunidades Autónomas llevado a cabo por diversos órganos: Tribunal Constitucional (desarrollo en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional), Gobierno (previo dictamen del Consejo de Estado), jurisdicción contencioso- administrativa (desarrollo en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) y el Tribunal de Cuentas (desarrollo en la Ley Orgánica 2/1982, 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas). Se enuncia también,

²⁹ Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 julio 25/1981.

³¹ Vicente Garrido Mayol, Profesor Titular. Universidad de Valencia. Diciembre, 2003. Recurso en línea disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=148&tipo=2>

la figura del Delegado de Gobierno para Comunidad Autónoma (art. 154 CE); se recoge de forma poco concreta y delimitada, la posibilidad del Gobierno de adopción de medidas extraordinarias en el caso de grave atentado contra el interés general de España por parte de las Comunidades Autónomas (art. 155 CE); se exponen los principios de autonomía financiera y gestión de tributos estatales (art. 156 CE), recogidos a su vez en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (modificada por la Ley Orgánica 3/2009 de 18 de diciembre); se ahonda en la explicación de la gestión de los recursos de las Comunidades Autónomas (art. 157 CE) cuyo marco legislativo actual se encuentra detallado en diversas leyes como la ya citada Ley Orgánica 3/2009 de 18 de diciembre. Finalmente, este Título VIII concluye con una posible asignación en los Presupuestos Generales del Estado, a las Comunidades Autónomas, así como con la creación del Fondo de Compensación dirigido a corregir los desequilibrios económicos entre las mismas (art. 158 CE).

2.4. Cuestiones conflictivas de la realidad del Título VIII CE

La extensión y la complejidad del Título VIII, así como la envergadura de los asuntos que en él se regulan, sugieren una serie de posturas contrapuestas que pueden plantear conflictos. Se procederá a mencionar las cuestiones más relevantes a este respecto.

En primer lugar, la financiación autonómica presenta dos modalidades: el sistema de financiación común, que es de aplicación a la mayor parte de Comunidades Autónomas; y el régimen foral, que se aplicará a las Comunidades forales del País Vasco y Navarra, que junto con el Régimen fiscal de Canarias, serán la excepción³². Esta disparidad provoca el cuestionamiento de la realidad, en la práctica, de los principios de igualdad, responsabilidad, transparencia y equilibrio vertical³³, confrontados con la existencia de varios métodos de financiación autonómica, que a pesar de su posible fundamentación histórica y política, resultan en una desigualdad material y asimetría competencial.

³² Monasterio Escudero, C., “El laberinto de la financiación autonómica.” *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* n.4, 2002, p. 161.

³³ De la Fuente, A., y Gundín, M., “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma”, *Investigaciones Regionales*, n.13, 2008, pp. 213-262.

En segundo lugar, el concepto de autonomía de las nacionalidades y regiones que se establece en el art. 2 del texto constitucional, en relación con lo dispuesto por el Título VIII es objeto de continuo debate. Formalmente, la unidad e interés nacional prima sobre cualquier pretensión territorial y así lo establece la Constitución³⁴. No obstante ésta, dota de relevancia a la autonomía de estas Comunidades, y no la asemeja a aquella perteneciente a las Entidades Locales –municipios y provincias– sino que le confiere un rango superior tal y como establece la STC de 14 de julio de 1981³⁵. Además de las variadas implicaciones que la autonomía de las Comunidades Autónomas pueda tener, tal y como se podría deducir, cabe otro conflicto: la distinción entre los términos nación y nacionalidades, que ha sido, a su vez, objeto de análisis por el Tribunal Constitucional ante las diferentes versiones de los Estatutos de Autonomía, quien reconoce como única nación la española, pudiendo existir a en su seno, diversas nacionalidades (art. 2 CE)³⁶.

En tercer lugar, la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas supone un reto enmarcado en los arts. 148 y 149 CE, pues se trata de un constante tira y afloja respecto a las funciones a desempeñar, legislativa o ejecutiva; y su delimitación como exclusivas, concurrentes, o compartidas³⁷. El Tribunal Constitucional desempeña un papel crucial en la resolución de dichos conflictos. Asimismo, la materia³⁸ sobre la que versan las diferentes competencias también es objeto de confrontación. Para más inri, la búsqueda de una integración efectiva en el Estado de los Gobiernos Locales deviene necesaria, al igual que el posicionamiento de la Administración General del Estado de una forma más estratégica y eficaz en los diferentes niveles.³⁹

Por último, la coyuntura histórica en la que se redactó la Constitución, contribuyó a una ambigüedad y falta de precisión en la concreción del modelo de Estado español, que sobrevuela su articulado. Si bien es cierto que gracias a esa indeterminación fue posible

³⁴ Corcuera Atienza, J., “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución”, *Documentación Administrativa*, n. 232, 1992, pp. 13-31.

³⁵ Cit. 9.

³⁶ Tajadura Tejada, J., “El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña : nación, realidad nacional y derechos históricos”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27, 2011, p. 433.

³⁷ Aja Fernández, E., “La distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España: Balance y Perspectivas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 4, 1989, pp. 233-254.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de junio 39/1982.

³⁹ Ferri Durá, J., *Política y gobierno en el estado autonómico*, INAP Tirant to Blanch, Valencia, 2013, pp. 361-363.

la creación de lo que hoy entendemos por Estado de las Autonomías, no lo es menos que la falta de certeza insta a diferentes fuerzas políticas y sociales, así como a la doctrina a tener una idea diversa de lo que es y debería ser España desde un punto de vista jurídico-territorial.

Esta confusión se aprecia en el concepto del Estado español para diversos estudiosos. Por ejemplo, para algunos autores, como Fernández-Ordóñez, el modelo territorial español es más bien un “Estado cuasi federal”; para otros como Fontán, un “Estado federal con claras reminiscencias a un Estado regional”; González Casanova dirá que es un “Estado fundado en el derecho al autogobierno, cuya calificación está por venir”; Herrero y Rodríguez de Miñón defenderá un híbrido, el “Estado federal unitario”; Ariño considerará que atendiendo a la configuración histórica de España, se constituye como “un Estado nacional, único soberano común a todas las regiones y pueblos de España”⁴⁰.

Dado que la opinión es variada y fundamentada en múltiples razones, será objeto de análisis en los siguientes capítulos donde se expondrá, la concepción del Estado español desde diferentes perspectivas, acompañadas de las respectivas propuestas de reforma constitucional que les serían propias, si es que el modelo actual fuese, bien derogado, bien modificado de manera íntegra o parcial.

⁴⁰ Julio Castelao, Cit.

3. CAPÍTULO SEGUNDO. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DOCTRINALES SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DISPUESTA EN EL TÍTULO VIII DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El Título VIII de la CE es, manifiestamente, uno de los bloques constitucionales que suscita mayor controversia política, social y doctrinal. Y es precisamente esta última la que será analizada seguidamente a través de las diversas propuestas de reforma que pueden ser agrupadas eminentemente desde tres perspectivas. La primera de ellas, tiene como objeto principal la defensa del ordenamiento constitucional tal y como es conocido hasta la fecha, al mismo tiempo que propugna un ahondamiento en el Estado de las Autonomías; la segunda propuesta doctrinal versa sobre el modelo federal como solución a la cuestión territorial española; y, en tercer lugar, una propuesta que supondría la devolución de competencias al Estado por parte de las CCAA, y presenta como alternativa un Estado más centralista.

3.1. Propuesta I: Defensa del ordenamiento constitucional y profundización del Estado autonómico

El Estado autonómico se enarbola para parte de la doctrina, como el fruto del complejo proceso autonómico que dio respuesta a múltiples y variadas pretensiones existentes en la España que luchaba por nacer en 1978 y que, pese a contar con algunas deficiencias, las cuales han tenido un fuerte impacto en el devenir político, territorial y económico del país, se constituye en resumidas cuentas como un “mecanismo de descentralización que ha sido positivo para España”⁴¹, tal y como se ha venido demostrando desde aquella redacción del texto constitucional.

Esta asunción de la forma descentralizada propia de las Comunidades Autónomas presenta, según Ferri, dos retos a los que el Estado autonómico debe enfrentarse. De una parte, “las diferencias culturales presentes en las diversas nacionalidades que componen el Estado español”; y de otra, las regiones entendidas como unidades territoriales de

⁴¹ Alvarado, E., “Reseña sobre Política y gobierno en el estado autonómico”, *Política y Sociedad*, vol. 52, n. 1, 2015, p. 260.

menor tamaño en las que se hace efectiva la prestación de servicios públicos⁴². El autor considera que el modelo establecido hasta la fecha es el único capaz de dar respuesta a tales retos de manera efectiva. Además de estos desafíos, son otros muchos –algunos de ellos ya han sido expuestos supra en mayor detalle– los que llevan a presentar el Estado autonómico para esta parte de la doctrina como la forma de organización territorial óptima⁴³, a pesar de ser necesarias algunas reformas que contribuyan a suplir algunas deficiencias que han sido puestas de manifiesto tras el paso de los años. La Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico, celebrada durante los días 14 de diciembre de 2017 y el 17 de enero de 2018, supuso la exposición y estudio de conclusiones referentes al modelo territorial actual que tornan muy interesantes para el análisis de esta cuestión. En esta Comisión, Roca i Junyent sostiene que el modelo territorial actual es perfectamente revisable y puede ser ciertamente mejorado⁴⁴.

En aras de acotar las múltiples propuestas que se suceden entre los estudiosos del presente tema, procede atender al esquema que Aragón⁴⁵ describe en sus trabajos ya que, en pro de los diferentes anhelos de pervivencia del modelo territorial promulgado en 1978, expone de una forma clara y ordenada algunas propuestas que han sido apoyadas por la doctrina y cuentan con una justificación que ha de ser valorada.

No obstante, antes de realizar la exposición dichas propuestas de reforma constitucional, cabe partir del alegato del Estado autonómico que pronuncia Aragón, cuya idea principal subyace en la “rectificación del [mismo] y no a su abandono”⁴⁶, a través de los instrumentos que el ordenamiento constitucional, así como el propio desarrollo legislativo hacen posible. Con tal fin, invita a actuar dentro del marco constitucional, pues es éste el único en el que debe encontrarse la solución a los problemas derivados de la organización territorial del Estado, y contempla su propia reforma en el caso en el que ésta fuese precisa.

⁴² Ferri Durá, J. *Política y gobierno en el estado autonómico*, INAP Tirant to Blanch, Valencia, 2013, p.99.

⁴³ Clavero, M., et al., “La elaboración del Título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las Autonomías”, *Revista de Estudios Regionales*, n.1, 1996, p. 46.

⁴⁴ Comparecencia de don Miquel Roca i Junyent, miembro de la Ponencia que elaboró la Constitución, en relación con la evaluación y la modernización del Estado autonómico. (219/000947). “Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico”. Disponible en Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados Núm.408 de 10/01/2018 Pág.: 33. Link de acceso: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-408.PDF#page=33

⁴⁵ Aragón, M., “Problemas del Estado autonómico”, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 31, 2014, pp. 13-34.

⁴⁶ *Ibid*, p. 28.

A la hora de plantear las propuestas de reforma, el autor resalta y “prescribe” tres requisitos⁴⁷ –inferidos del texto constitucional– que han de estar presentes siempre y cuando se entre a valorar una hipotética reforma constitucional. En primer lugar, la inexistencia de una “fracción de la nación” con derecho a separarse del conjunto de la misma, así como el carácter innegociable de tal afirmación. En segundo lugar, la necesidad de que las reformas planteadas cuenten con un amplio consenso, que supere con holgura las mayorías requeridas en el texto constitucional, poniendo de manifiesto la existencia de un debate previo en el que se ha llegado al acuerdo mayoritario y que mejor se adapte a la coyuntura histórico-cultural en el que se concibe. Y, en tercer lugar, la calidad técnica de la reforma, que surja de estudios jurídicos excelsos que se hayan realizado con una ciencia jurídica sopesada, dada la relevancia del tema tratado, nada menos que la reforma de la Constitución.

A continuación, se procederá a explicar las diferentes propuestas, defendidas por quienes abogan por el refuerzo del Estado autonómico en lo relativo a la organización territorial del Estado. La viabilidad constitucional de estas propuestas será objeto de estudio en el siguiente capítulo, donde su factibilidad será analizada.

3.1.1. Revisión terminológica de algunas cuestiones

La existencia de ciertas indeterminaciones a lo largo del texto constitucional y, concretamente, aquellas que se encuentran o afectan directamente a su Título VIII, producen cierta inseguridad que es salvada –en la mayoría de los casos– por la doctrina del TC, no sin polémica y controversia⁴⁸. Esta propuesta afectaría, entre otros, al Título Preliminar de la Constitución, que pese a no ser objeto del presente trabajo, es necesario traer a colación por su indudable conexión con el Título VIII.

⁴⁷ Aragón, Cit., p. 23.

⁴⁸ Comparecencia de don Benigno Pendás García, Director General del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, para informar en relación con el objeto de la Comisión. (212/001102). “Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico”. Disponible en Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados Núm. 409 de 17/01/2018 Pág.: 16. Link de acceso: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-409.PDF#page=16. En ella señala al TC como “protagonista de la evolución del modelo territorial, [...], que le empuja a asumir responsabilidades para el que no fue diseñado.

Principalmente, se demanda el establecimiento de unos límites materiales para la reforma de ciertos artículos de la Constitución. Se pide unos “límites para la reforma constitucional que sea expresos y no tácitos”⁴⁹, es decir, se busca que ciertos preceptos que afectan a la organización del territorio sean “intocables” dada su relevancia e intangibilidad, más aún si son puestos en comparación con otras legislaciones extranjeras, donde se observa una protección incuestionable de los mismos, en concreto, sería el caso del art. 2 CE, que es la base del Estado autonómico.

Precisamente, es este artículo el que suscita gran interés y sobre el que han versado multitud de ensayos, proyectos legislativos, jurisprudencia e incluso Estatutos de Autonomía. Si bien es verdad que su carácter abierto ha sido el que ha permitido el desarrollo autonómico, también es igualmente cierto que su indeterminación y ambigüedad interpretativa, generan por parte de este sector doctrinal la solicitud de una mayor claridad de los conceptos que lo integran.

Concretamente, se demanda una mayor contundencia a la hora de describir la indisolubilidad de la Nación española⁵⁰, titular de la soberanía nacional, cuyo ejercicio reside en el pueblo español (art. 1.2 CE), y una aclaración de que las nacionalidades que integran la Nación tienen autonomía, que no debe confundirse con la soberanía propia de un Estado por muy descentralizada que sea su concepción territorial – debate ya zanjado a ojos de algunos autores como Roca i Junyent⁵¹.

Por último y a este respecto, no se descarta la introducción de alguna afirmación que ponga de manifiesto el modelo territorial de España, que de forma expresa y contundente indique que se trata de un Estado autonómico, en que cabe la “aceptación simultánea del pluralismo y unidad”⁵². A este fin, se insta a incluir un listado de las actuales 17 Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas y hay quienes, incluso, defienden la supresión de aquellas partes del articulado que disponen el procedimiento de formación de las Comunidades Autónomas dada su inutilidad práctica en la actualidad,

⁴⁹ Aragón (2014), Cit., p.19.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio 31/2010 en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁵¹ Roca i Junyent (2018), Cit.

⁵² Aragón (2014), Cit., p. 28.

al haber sido ya promulgados los diferentes Estatutos de Autonomía que las constituyeron.

3.1.2. Identidad y hechos diferenciales⁵³

La defensa del Estado autonómico pasaría por considerar y resaltar en el texto constitucional las singularidades culturales de algunas de las Comunidades Autónomas. La propuesta sugiere la reforma del art. 2 CE, para incluir en él ciertas aclaraciones – además de las ya citadas en el epígrafe anterior– que intentaren paliar, de algún modo, la generalización que se llevó a cabo en 1978, por la que se le ofreció a las 17 resultantes Comunidades Autónomas el mismo trato que fue diseñado en un principio para Cataluña, lo era desde otro punto, lógico en términos de igualdad entre territorios⁵⁴.

Este planteamiento aspira a reconocer formalmente como “nacionalidades” al País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía⁵⁵. Se trata de un reconocimiento muy osado en cuanto al debate que suscitaría; sin embargo, sus defensores consideran que no se traduciría necesariamente una desigualdad material frente al resto de Comunidades Autónomas sino en un reconocimiento de su singularidad frente a otras regiones de España, bien por sus elementos culturales, bien por su Historia.

3.1.3. Reforma del Senado

En el intento de profundizar el modelo autonómico, se cuestiona la actual función del Senado, que la crítica doctrinal entiende “en la práctica como Cámara de acompañamiento o de segunda lectura”⁵⁶; y, se insta a que sea una verdadera cámara de

⁵³ Aragón, M., “La reforma del estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 10, 2019, p. 207.

⁵⁴ Comparecencia de don Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón, miembro de la Ponencia que elaboró la Constitución, en relación con la evaluación y la modernización del Estado autonómico. (219/000945). “Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico”. Disponible en Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados Núm. 408 de 10/01/2018 Pág.: 2. Link de acceso: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-408.PDF#page=2

⁵⁵ Tudela, J., “El Estado autonómico treinta años después: ensayo de una valoración”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 24, 2009, p. 202.

⁵⁶ Garrido, C., “Pero... ¿puede ser el senado una cámara de representación territorial?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 107, 2016, p. 81.

representación de las CCAA⁵⁷, donde éstas tengan “vías de participación” en el propio ámbito nacional y en el marco de la Unión Europea⁵⁸.

Se analizará, brevemente, algunas de las propuestas de la doctrina en lo relativo a su reforma, ya que su análisis en profundidad desviaría el objetivo del presente trabajo. Por tanto, se presentarán tres opciones que exponen una alternativa a la insuficiencia de facto de la actual concepción de la función del Senado.

En primer lugar, habría de ser considerado el modelo alemán, que concibe el Senado como una “cámara que representa los Gobiernos de las CCAA”. Si bien es cierto, España no cumple con los requisitos que se dan en Alemania: una marcada “lealtad constitucional por parte de los Länder”; la “inexistencia de una presencia consolidada –como la que se aprecia en España– de los partidos nacionalistas-independentistas”; y gobiernos de los Länder muy representativos de la población sobre la que gobiernan, obteniendo históricamente amplias mayorías o gobiernos de coalición⁵⁹. Ya que no se dan estas condiciones, parece poco probable que la asimilación del modelo alemán sea factible en España dadas sus diferencias para con la realidad alemana.

En segundo lugar, una opción más inmovilista, que en principio no plantearía reforma constitucional alguna, ya que supondría mantener el Senado tal y como se concibe en la actualidad atendiendo al criterio de mal menor. A este respecto, Muñoz Machado, insta a procurar una regulación más exhaustiva de esta cámara que se adecúe mejor a las demandas surgidas a lo largo de los años en los que ha estado funcionando, y que podría realizarse por otras vías alternativas a la reforma constitucional⁶⁰. Por otra parte, Pendás García recuerda la “infrautilizada Comisión General de las Comunidades Autónomas”, instrumento claramente olvidado que podría ser un perfecto facilitador de la “integración territorial” y del continuo debate suscitado entre Estado y Comunidades Autónomas⁶¹, y

⁵⁷ Comparecencia de don Santiago Muñoz Machado, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, acordada por la citada Comisión, para informar en relación con el objeto de la Comisión. (219/001432). “Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico”. Disponible en Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados Núm. 638 de 24/10/2018 Pág.: 2. Link de acceso: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-638.PDF

⁵⁸ Corcuera, J., “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución”, *Documentación Administrativa*, n. 232-233, 1992, p. 30.

⁵⁹ Aragón (2019), Cit., p. 201.

⁶⁰ Muñoz Machado (2018), Cit.

⁶¹ Pendás García (2018), Cit.

que debiera trabajar para lo que fue creada. Incluso, Herrero y Rodríguez de Miñón insta a “introducir, por vía reglamentaria, la Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas” en el propio Senado, dotándola de un carácter más permanente⁶².

Por último, se plantea la eliminación de esta cámara, dando “mayor protagonismo a las conferencias territoriales gubernamentales⁶³. Con este propósito, devendría necesario un precepto constitucional que “consagrarse el principio de cooperación y eliminara las trabas a la colaboración entre los distintos poderes territoriales”⁶⁴.

3.1.4. Nueva distribución de competencias entre el Estado y las CCAA

Las competencias definidas en los arts. 148 y 149 CE, no son exhaustivas y su redacción ha presentado controversias. Se parte de la premisa de que no se trata de engrosar el texto constitucional de una manera irracional o excesiva con la introducción de competencias más detalladas, sino de paliar algunas deficiencias que, a lo largo de estos últimos 42 años, la realidad práctica de estos artículos ha revelado. La complejidad radica en las diferentes relaciones que se dan entre los diferentes niveles territoriales⁶⁵: entre Estado-CCAA; entre CCAA; y, con las escasas, pero existentes Conferencias de Presidentes⁶⁶ que se conciben como “el órgano de máximo nivel político de cooperación entre el Estado y las CCAA” según el Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

En defensa de esta postura, se encuentran en la doctrina diversas opiniones que ofrecen variadas soluciones, que como ya ha sido anunciado, están orientadas hacia el ahondamiento del sistema autonómico en lo que a la distribución de competencias se refiere. En primer lugar, se expondrán las referidas a los arts. 148 y 149 CE; en segundo

⁶² Herrero y Rodríguez de Miñón (2018), Cit.

⁶³ Aragón (2019), Cit., p. 203.

⁶⁴ Ruiz, J., “La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 15, 2012, p. 320.

⁶⁵ García Morales, M.J., “Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes”, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, 2006, p. 68.

⁶⁶ Desde su constitución el 28 de octubre 2004 hasta día de hoy, abril 2020, tan solo se han celebrado siete reuniones: I Conferencia de Presidentes, 28 de octubre de 2004; II Conferencia de Presidentes, 10 de septiembre de 2005; III Conferencia de Presidentes, 11 de enero de 2007; IV Conferencia de Presidentes, 14 de diciembre de 2009; V Conferencia de Presidentes, 2 de octubre de 2012; VI Conferencia de Presidentes, 17 de enero de 2017; VII Conferencia de Presidentes, 15 de marzo de 2020.

lugar, se revisará lo señalado con respecto al art. 150 CE; para concluir con propuestas adicionales que inciden directamente sobre el objeto de este epígrafe.

Por un lado, Aragón propone el mantenimiento de la actual división de competencias – las pertenecientes al Estado, y a las CCAA respectivamente– pero con la modificación de algunas del art. 149 CE. Por ejemplo, eliminar aquellas competencias que ya ha asumido la Unión Europea tras la entrada de España en la misma y cuya presencia en el texto constitucional resulta innecesaria; o cambiar las actuales referencias al “concepto de legislación básica” problemático por su carácter indefinido, por la denominación de “competencias transversales que velen por la igualdad de derechos de los españoles en cualquier lugar del territorio”⁶⁷.

En esta línea de revisión de los arts. 148 y 149 CE, Herrero y Rodríguez de Miñón⁶⁸ es más contundente y propone una modificación de los mismos que resultare en la eliminación de las competencias compartidas, dando lugar a una única lista de competencias atribuidas al Estado –debiendo ser éstas “rígidas, inmodificables y amplias”– teniendo el resto, la consideración de autonómicas.

Asimismo, Muñoz Machado⁶⁹ critica la “inconcreción del reparto competencial, las relaciones intergubernamentales y la propia articulación de las administraciones públicas”. Remite a la confusión de los arts. 148 y 149 CE. Reconoce al primero como provisional; y al segundo, como un engaño ya que dice presentar competencias exclusivas, al mismo tiempo que éstas son asumidas por los Estatutos de Autonomía, y pudiendo ser muchas de ellas calificadas como concurrentes. Propone hacer un reparto detallado de las mismas en el que quede constancia indubitable de cuáles son exclusivas del Estado, y cuáles son recurrentes.

Sin embargo, existen voces resignadas a este respecto, como la de Rodríguez-Arana⁷⁰ quien señala que el problema existente en el reparto competencial, reside en la

⁶⁷ Aragón (2019), Cit., p. 205.

⁶⁸ Herrero y Rodríguez de Miñón (2018), Cit.

⁶⁹ Muñoz Machado (2018), Cit.

⁷⁰ Comparecencia de don Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Coruña, para informar en relación con la evaluación y la modernización del Estado autonómico. (219/000974). “Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico”.

complejidad de reducir la distribución a tan solo dos listas – competencias exclusivas del Estado, y competencias exclusivas autonómicas.

Por otro lado, el art. 150 CE se expone como otro de los responsables de los fallos surgidos en el reparto competencial del texto constitucional. Pendás García⁷¹ señala un “auténtico desuso” de este artículo y de las normas que en él se recogen –leyes marco, leyes de transferencia o delegación, y leyes de armonización– y las presenta como una gran herramienta a través de la cual las relaciones Estado- CCAA debieran ser configuradas.

Por su parte, Romay Becaría⁷², además de proponer la ya citada reforma del art. 149 CE al que califica de ambiguo, destaca la necesidad de introducir algún matiz que ponga coto al art. 150. 2 CE –leyes de transferencia o delegación–, cuyo uso abusivo dice haber transgredido el objeto por el que fueron configuradas.

Finalmente, Aja plantea un reparto de competencias a partir de la concreción de la función de las mismas, esto es, especificar qué intervención pública sería precisa, proporcionando de este modo “seguridad tanto al Estado como a las CCAA”⁷³ y una mayor precisión.

Del mismo modo, algunos autores van más allá y proponen la inclusión de una “cláusula de lealtad constitucional al principio autonómico del art. 2 CE”⁷⁴ que garantice una verdadera realidad del “modelo transversal de reparto competencial” que él predispone. Muñoz Machado⁷⁵ insta a la introducción de “cláusulas que den flexibilidad al sistema”. Entre estas últimas, primero, destaca la necesidad de una cláusula de primacía, que en tanto se resuelva un posible conflicto entre las competencias estatales y autonómicas, atribuya “la supremacía a la legislación estatal”. En segundo lugar, añade que sería

Disponible en Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados Núm.424 de 31/01/2018 Pág.: 41. Link de acceso: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-424.PDF#page=41

⁷¹ Pendás García (2018), Cit.

⁷² Comparecencia de don José Manuel Romay Beccaria, Presidente del Consejo de Estado, para informar en relación con el objeto de la Comisión (212/001101). “Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico”. Disponible en Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados Núm. 409 de 17/01/2018. Pág.: 2. Link de acceso: http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-409.PDF#page=2

⁷³ Aja, E., “La distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España: Balance y Perspectivas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n.4, 1989, p. 248.

⁷⁴ Álvarez, L., “La función de la lealtad en el Estado autonómico”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 22, 2008, pp. 497-498.

⁷⁵ Muñoz Machado (2018), Cit.

conveniente plasmar en el texto constitucional la imposibilidad de un desarrollo legislativo autonómico en materia ya regulada por la norma estatal, evitando de este modo duplicidades que lleven a equívoco. Por último, plantea la posibilidad de introducir una cláusula que vele por “la unidad, las condiciones de vida y de la unidad jurídica y económica” presente en muchas otras constituciones.

No obstante, cabe apuntar que hay quienes defienden dentro de esta corriente – Roca i Junyent, entre otros– que no es el “tema competencial” el fallo modelo territorial sino más bien se ha convertido en el chivo expiatorio al que se ha responsabilizado de estas disfunciones, cuando en realidad son fruto de una actuación política insuficiente e incapaz de gestionar la pluralidad característica de España⁷⁶.

3.2. Propuesta II: Defensa del modelo federal

El supuesto “estrepitoso fracaso” del modelo autonómico establecido por la Constitución de 1978 y existente hasta el momento, es el punto de partida para aquella parte de la doctrina que considera el modelo autonómico como “insuficiente” para enfrentarse a los retos que la complejidad política, económica y social característica de España presenta.

Numerosos autores no convencidos por la jurisprudencia del TC, y en concreto, por la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio 31/2010 que respondiera a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en la que la única Nación que se entiende es la española, alegan que la realidad del Estado español es otra bien distinta. Sostienen la plurinacionalidad del Estado y promulgan una reforma constitucional en este sentido, que reconozca la existencia de varias naciones– como Cataluña o el País Vasco– con derecho a un autogobierno y claramente diferenciadas de los “gobiernos regionales de la mayoría nacional del Estado”⁷⁷, entre otras demandas.

La solución propuesta por parte de la doctrina para tal realidad, se trata de la instauración en España de un modelo federal que venga a subsanar los errores del Estado autonómico y sea capaz dar respuesta a las “minorías nacionales”⁷⁸ que se encuentran en España.

⁷⁶ Roca i Junyent (2018), Cít.

⁷⁷ Digón, M., “Plurinacionalidad y vertebración territorial del poder político en España. Una aproximación desde la teoría política”, *Revista española de ciencia política*, n. 31, 2013, p. 118.

⁷⁸ *Ibid*, p.114.

Cabe ahora apuntar, brevemente, qué es lo que se entiende por federalismo, Kymlicka⁷⁹ lo considerará como “aquel sistema político que supone una distribución de poderes, establecida por la Constitución, entre el gobierno central y dos o más subunidades [...] sobre una base territorial concreta”. Si bien es cierto que esta definición podría ser identificada con el actual sistema autonómico, en las siguientes líneas se incidirá sobre el sentido de la misma en clave federal.

Antes de comenzar a abordar las medidas propuestas, resulta preciso recordar que en el presente estudio no se cuestionará la constitucionalidad de dichas afirmaciones ya que ese es el objeto de otros muchos trabajos y jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha sido reiterada en innumerables ocasiones; sino que se expondrán las propuestas en clave de reforma constitucional hacia un Estado federal como bien ha sido adelantado para, más adelante en el Capítulo Tercero proceder a su valoración.

3.2.1. Introducción del cambio de modelo territorial del Estado: Estado federal

Con el fin de que se produjese un cambio indubitado del modelo de organización territorial del Estado español, se considera la necesidad de incluir en el texto constitucional una mención que refiera tal realidad y establezca con rotundidad el carácter federal del mismo. En esta línea, Cámara⁸⁰ propone la redacción de una cláusula en el Título Preliminar que presente el modelo de organización territorial como federal, concretamente, en el art. 1.1 de la Constitución donde se alude también a las características del Estado español, “Estado social y democrático de Derecho”. Si bien es cierto que esta propuesta supondría la reforma del Título Preliminar, que no es el objeto analizado por el presente trabajo, no se puede negar que sería imprescindible para considerar la reforma del Título VIII, que bebe directamente del primero citado.

⁷⁹ Kymlicka, W. *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*, Oxford University Press, 1996, pp. 175-177.

⁸⁰ Cámara, G. “La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, *Revista de Derecho Político*, vol. 1, n. 101, 2018, p. 418.

La configuración del modelo federal pasaría por singularizar las demandas de las diferentes nacionalidades y regiones que integran España, permitiendo que ellas mismas fueren las que adoptasen la “denominación e instituciones que prefiriesen”⁸¹. No obstante, en la construcción del nuevo modelo, la doctrina sigue refiriéndose a ellas como CCAA, lo que consideran una mera incidencia nominal. El principio de lealtad federal, sería imprescindible para la articulación de este modelo, incluso, le sería considerado inherente una coerción federal⁸² que, tal y como enuncia Arroyo, “garantizase el respeto al ordenamiento jurídico por parte de todas las entidades político-territoriales integrantes” de este nuevo modelo de Estado que sería España.

3.2.2. Reforma del Senado en clave federal

Aquellos quienes proponen una reforma constitucional en clave federal, una vez hubiese hubiere sido satisfecho el supuesto planteado en el apartado inmediatamente anterior, esto es, que el Estado español siguiese un modelo federal, se suman a las críticas a la funcionalidad del actual Senado, que son numerosas y la mayoría de ellas resaltan su ineficacia a la hora de representar los territorios de manera tangible.

Este sector doctrinal propone una reforma del Senado que lo transforme en un Consejo Federal, cuya actuación quedaría determinada en las líneas generales presentadas en el siguiente esquema, que la Fundació Rafael Campalans⁸³, entre otros, defiende.

En primer lugar, con respecto a su composición, el Consejo Federal estaría formado por los respectivos representantes de las unidades territoriales que integrarían el pretendido Estado federal –las actuales CCAA, con la denominación que hubiese sido establecida. En segundo lugar, uno de los cometidos de este Consejo Federal sería el de participar en los procesos de promulgación de “las leyes básicas del Estado”. En tercer lugar, sería un órgano encargado de la dirección y coordinación de las actuales CCAA–como ya ha sido referido, con la denominación que éstas hubieren adquirido– “con el Estado y con la Unión Europea”.

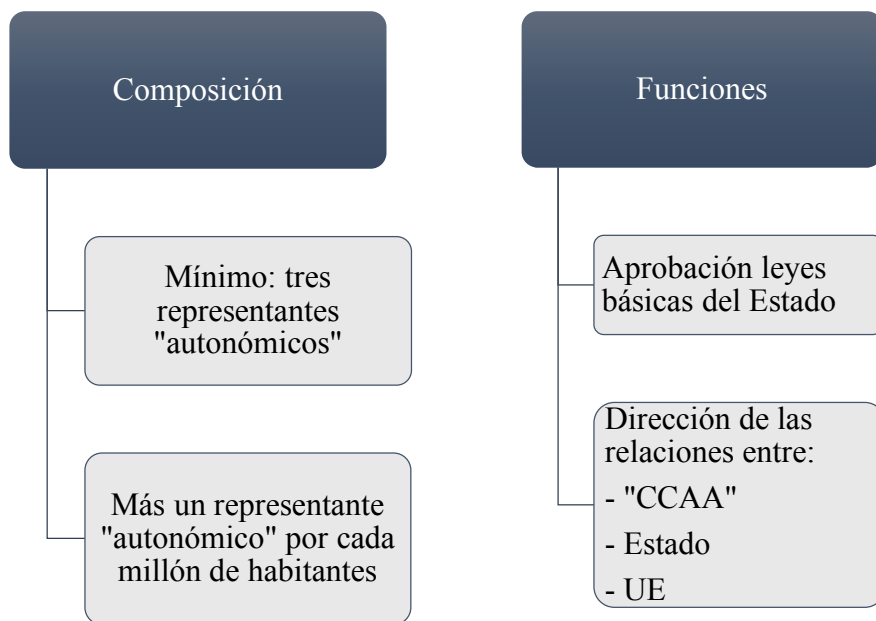
⁸¹ Fundació Rafael Campalans, “Por Una Reforma Constitucional Federal”, *Papers de la Fundació*, n. 164, Barcelona, 2013, pp.11-13.

⁸² Arroyo, A., “Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España”, *Revista Jurídica*, n. 31, 2015, p. 63.

⁸³ Fundació Rafael Campalans, Cit. p. 11.

Esta nueva concepción del Senado, reconvertido en Consejo Federal, sería un elemento fundamental en la nueva organización del Estado, pues según sus defensores, tendría la capacidad de atender, ahora sí, las pretensiones de las nacionalidades que integran el Estado español de manera efectiva y real, y no constituir un mero escenario en el que supuestamente ya se hiciese.

TABLA 1: NOTAS DEL NUEVO CONSEJO FEDERAL



Fuente: adaptado de Fundació Rafael Campalans, 2013

3.2.3. *Distribución de competencias y relaciones entre los diferentes niveles territoriales*

La instauración de un modelo federal requeriría la reformulación de la actual disposición de competencias entre el Estado central y las CCAA, que pasaría a plantear una distribución de competencias entre la Federación y los estados federales –si esta fuese la denominación adquirida– mucho más definida. A este respecto, el Informe elaborado por la Fundación Ciudadanía y Valores⁸⁴ sugiere la importancia de suprimir el principio dispositivo presente en la actual redacción del texto constitucional, para fijar en el propio

⁸⁴ Aranda, E., et al., “Cinco propuestas para la Reforma Constitucional en Clave Federal. Informe elaborado por la Fundación Ciudadanía y Valores”, *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, n. 5, 2013, pp. 54-55.

texto y de manera tajante, un reparto de competencias que goce de unas garantías mayúsculas.

Además, se contempla esta posibilidad desde la necesidad de establecimiento de algunas competencias en las que descansa cierta unidad estatal. Estas materias serían, principalmente tres, la “unidad política del Estado”, como son, por ejemplo, defensa o acción exterior; la “unidad económica”, en la concreción de un solo mercado; y la “cohesión social”, para garantizar ciertos estándares de igualdad en lo relativo a “condiciones de vida, materia educativa, materia sanitaria”.

Por tanto, tal y como se infiere, el modelo federal no supondría una descentralización salvaje y sin control, sino que salvaguardaría algunas notas de centralización –presentes en todo Estado federal– que responderían a un análisis técnico-jurídico de la propuesta planteada. Además, se demanda la inclusión de una lista de competencias atribuidas a la Federación, que sean intransferibles e indelegables a los estados federales.

Asimismo, esta propuesta, en lo referente a la exclusividad de las competencias es muy exigente, es decir, quienes defienden esta postura buscan erradicar cualquier atisbo de competencia compartida, ya que consideran que son precisamente éstas, las que llevan a la confusión que mantiene al TC ocupado innecesariamente, pudiendo ser resuelto el problema con una mayor definición y concreción. Por tanto, esta afirmación supondría la supresión del art. 150 CE que se refiere a este respecto.

Por último, se insta a la inclusión de una cláusula residual a favor de los estados federales o unidades territoriales establecidas, para aquellas competencias no recogidas en la lista atribuida a la Federación, convirtiéndose todas ellas en exclusivas de las entidades federativas.

3.2.4. Financiación de algunos estados federales

La propuesta de reforma constitucional en clave federal supondría, asimismo, una revisión de los criterios elementales y básicos del sistema de financiación de los estados federales. Cámara alude a la necesidad de que su determinación quede reflejada en el texto constitucional, en aras de garantizar “la equidad, [...] la suficiencia y la

corresponsabilidad, la solidaridad interterritorial en términos de equidad”⁸⁵. Esta pretensión la compatibiliza con la defensa de las singularidades propias de ciertas nacionalidades como las presentes en el País Vasco o Navarra, aunque aboga por una revisión de los criterios que las sustentan.

Por su parte, Tudela⁸⁶ sostiene que pese a la necesidad de que ciertas singularidades en materia de financiación sean reconocidas por la reforma constitucional, no están exentas de polémica y controversia pues será, una vez más, necesario una justificación del hecho foral vasco y navarro, y su prevalencia frente a otras particularidades de las nacionalidades que integrarían el nuevo modelo federal español, si es que se quisiera retomar el debate, que previsiblemente provocaría.

3.3. Propuesta III: Defensa del Estado centralista: devolución de competencias al Estado

Los últimos cuarenta años en los que el modelo autonómico ha sido instaurado y llevado a la práctica en España, han servido para que algunos autores, desencantados por tal proceso, insten “el retorno” hacia un modelo de Estado más centralista en el que haya un reforzamiento del Estado central, llegando incluso en última instancia a plantear la supresión del Estado autonómico.

Sin embargo, se puede considerar⁸⁷ que han sido dos, los momentos de la historia de España, los que han producido un gran desarrollo de esta vocación recentralizadora del sistema territorial. Por un lado, la desigualdad en la gestión de los presupuestos autonómicos durante la crisis económica desencadenada en 2007 que puso de manifiesto una desigualdad material en los servicios públicos proporcionados a la ciudadanía. Y, por otro lado, el abuso producido en la reforma de los Estatutos de Autonomía en los que bajo el pretexto de ser normas cuyo rango se encuentra a caballo entre la Constitución y la Ley, se han asumido competencias que ex lege estarían atribuidas al Estado, teniendo que

⁸⁵ Cámara, Cit. p. 419.

⁸⁶ Tudela, J. “¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, *Revista de estudios políticos*, n. 151, 2011, p. 271.

⁸⁷ González, I., “La devolución unilateral de competencias por las Comunidades Autónomas”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 34, 2014, p. 478.

mediar constantemente el TC⁸⁸ como corrector de las situaciones promovidas por una acusada falta de especificidad en la atribución de competencias, por ejemplo.

Con estos presupuestos, surge una propuesta en la doctrina, tendente a la recentralización territorial, que será perfilada a continuación para proceder al análisis de su viabilidad en el siguiente capítulo.

3.3.1. Devolución de competencias por las CCAA

La propuesta detallada por González⁸⁹ plantea la posibilidad de proceder a la devolución unilateral de competencias por parte de las CCAA al Estado. El origen de este planteamiento ha de ser enmarcado dentro de la “coyuntura económica y política” que se ha descrito con anterioridad, y que responde a una demanda por parte de algunos partidos políticos de que el Estado retome el control de algunas de las competencias que han sido transferidas a las CCAA, y que por una necesidad de gestión unitaria y centralizada de ciertas crisis debieran ser devueltas al Estado.

Como se pone de manifiesto, esta propuesta está impregnada de carices políticos y coyunturales por lo que el análisis desde un punto de vista jurídico deviene fundamental y será abordado más adelante.

⁸⁸ García Roca, F.J., “El intérprete supremo de la Constitución abierta y la función bilateral de los Estatutos: o la insoportable levedad del poder de reforma constitucional”, *Revista catalana de dret públic*, n. 43, 2011, p. 118.

⁸⁹ González, Cit., p. 478.

4. CAPÍTULO TERCERO. VALORACIÓN DE LAS PROPUESTAS DOCTRINALES Y SU POSIBLE ENCAJE EN EL MARCO CONSTITUCIONAL ACTUAL

Una vez han sido expuestas las principales propuestas doctrinales que versan sobre la territorialidad del Estado dispuesta en el Título VIII de la Constitución española, procede analizar su concreción real, esto es, determinar cuál sería el *modus operandi* de su puesta en práctica. Se distinguirán, de un lado, aquellas propuestas que impliquen una reforma constitucional, tanto la tramitada en aplicación del art. 167 CE –reforma ordinaria– como aquella que implique la utilización del art. 168 CE– reforma extraordinaria; y de otro, aquellas propuestas que no requieran reforma alguna pudiendo ser materializadas a través de las vías alternativas que serán pormenorizadas más adelante. Finalmente, se valorará el potencial impacto que estas reformas supondrían, tratando de comprender cuál sería su alcance y eficacia sustantiva en el caso de que fueran efectuadas.

4.1. Propuestas que requieran reforma constitucional

A lo largo de los más de 40 años de vigencia de la Constitución, el articulado de su Título X sólo ha sido materializado en dos ocasiones, en las que la reforma constitucional fue planteada y llevada a cabo con éxito. Concretamente, en los años 1992 y 2011.

La primera reforma constitucional, como consecuencia de la firma en febrero de 1992 del Tratado de la Unión Europea celebrada en Maastrich, “consistió en incluir en el art. 13.2, la expresión “y pasivo” con referencia al sufragio de los extranjeros en elecciones municipales”, lo que supuso atender al procedimiento de reforma ordinaria descrito en el art. 167 CE, tal y como sugirió el TC, en su pronunciamiento de 1 de julio de 1992.

La segunda reforma constitucional, en el marco de una acentuada y prolongada crisis económica supuso, una vez más, la aplicación del art. 167 CE para proceder a la reforma del art. 135 CE que buscaba “garantizar el principio de estabilidad presupuestaria vinculando a todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad económica y social”.

Cabe recordar que la consecución de estas dos reformas fue posible gracias a que, además de su contenido, que en realidad no suscitó mayor controversia tal y como demuestra su aprobación mediante amplísimas mayorías⁹⁰, ambas reformas fueron llevadas a cabo en un contexto político caracterizado por un “bipartidismo corregido” que hicieron posible su éxito indiscutible y refrendado por el entonces amplio consenso de la Cámara.

Actualmente, la composición de las dos Cámaras es completamente diferente y las propuestas presentadas parecen cuanto menos, polémicas, lo que pareciera que podría dificultar nuevas reformas; empero, tal y como se ha anunciado se procederá a su valoración, objeto del presente trabajo.

4.1.1. Propuestas que deban ser tramitadas por el procedimiento ordinario de reforma constitucional

Para comenzar, cabe apuntar brevemente en qué consiste el procedimiento ordinario de reforma constitucional y en qué casos ha de ser aplicado. Con ese objetivo, habrá que estar a lo dispuesto en el art. 167 CE, el cual describe las condiciones que han de darse para proceder a este tipo de reforma. Éstas son: “la aprobación de la reforma por una mayoría de tres quintos del Congreso y del Senado; en caso de desacuerdo entre las Cámaras, se creará una Comisión de composición paritaria de diputados y senadores; si llegado este punto y aún no hubiese acuerdo, con el voto favorable de la mayoría del Senado, bastaría con la anuencia de la mayoría de dos tercios del Congreso para su aprobación; asimismo, será necesaria la ratificación de la reforma por referéndum en el caso en el que así fuera instado por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.”

Este itinerario debiera ser seguido en aquellos supuestos de reforma constitucional en los que no se vieran afectadas las partes de la Norma fundamental protegidas por el art. 168.1 CE, y que requieren, como será explicado, de un procedimiento más exigente por la relevancia del contenido que se vería implicado.

⁹⁰ El resultado de la votación en el Pleno del Congreso de la reforma constitucional de 1992 fue de: 332 síes de los 332 votos emitidos. Y el resultado de la votación en el Pleno del Congreso de la reforma constitucional planteada en 2011 fue de: 316 síes de los 321 votos emitidos.

Una vez ha sido perfilado este procedimiento de reforma, conviene analizar las propuestas doctrinales presentadas con anterioridad que necesitarían de su puesta en práctica.

En primer lugar, algunas de las propuestas de quienes defienden la profundización del Estado autonómico seguirían este trámite. Determinados autores reclaman la introducción de unos límites a expresos para la reforma constitucional, en concreto, en lo referido a la organización territorial, lo que implicaría la inclusión de algún precepto en el Título X que blindase de algún modo el contenido, bien del art. 1 CE, bien del art. 2 CE. A pesar de que el argumento es argüido haciendo una comparativa con otras constituciones extranjeras –en las que esa protección se realiza– podría considerarse que esta reforma conformaría una traba al carácter abierto y completamente revisable de la actual Constitución, lo que a su vez constituye una de sus características más valoradas y, por tanto, podría ser un impedimento para lograr las mayorías que su reforma requeriría.

Igualmente, la eliminación del articulado que dispone el procedimiento de formación de las CCAA es otra de las iniciativas que debiera tramitarse por el art. 167 CE, ya que no afectaría ni a la totalidad del texto constitucional, ni a una parte del contenido protegido por el art. 168 CE. Sin embargo, esta supresión podría rescatar la duda, aparentemente superada y en todo caso singular, de si el proceso autonómico está verdaderamente “cerrado” o no, donde cabría citar algunos ecos que reclaman un proceso autonómico, por ejemplo, para la provincia de León⁹¹ y, otros, para el caso de “Tabarnia”⁹²; o llegado el momento, para aquellos territorios que pudieran ser reintegrados en el territorio nacional como Gibraltar, que ante la supresión del proceso autonómico o ante la ausencia de preceptos que prevean dichos supuestos, la Constitución no ofrecería respuesta y resultaría insuficiente.

Asimismo, la reforma del Senado defendida por los autores de esta corriente, también precisaría de la reforma ordinaria al afectar directamente al Título III de la Constitución. Debiera ser seguida en dos de las variantes que plantea, sea la pretensión de instaurar el modelo alemán en España –poco probable dadas las ya comentadas y profundas

⁹¹ Orduña Rebollo, E, “El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 225, 1985, p. 106.

⁹² Graño Ferrer, G. y Adriaan Ph V. Kühn, "Democracy, free association and boundary delimitation: The cases of Catalonia and Tabarnia.", *Journal of International Political Theory*, vol. 1, 2019, p. 16.

diferencias de contexto e historia entre el país germano y el español—, sea la eliminación de la Cámara para dar un mayor protagonismo a las Conferencias Sectoriales, supliendo de este modo, la necesidad de la Cámara Alta en España. Siendo esta última solución razonable, parece un tanto irrealizable dada la historia de bicameralismo en España⁹³, que pese a ser reconocida la asimetría de las funciones del Senado frente al Congreso de los Diputados, se trata de una cámara fuertemente arraigada.

La nueva distribución de competencias propuesta sería también tramitada según lo dispuesto por el art. 167 CE, pues supondría la modificación de los arts. 148 y 149 CE, y la introducción de algunos matices en el art. 150 CE. Si bien prácticamente la reforma de casi cualquier artículo de la Norma fundamental sería difícil tal y como se encuentra el panorama político español actual, esta reforma constitucional no sólo implicaría lograr el amplio consenso requerido, sino que también exigiría de un debate prolijo entre las CCAA y el Estado, ya que aquellas se verían directamente afectadas por tal modificación. Por tanto, a pesar de ser muchas y variadas las justificaciones que respaldan esta propuesta, se presenta como un tanto ambiciosa al existir un complejo entramado que se ha ido configurando a lo largo de los años y que parece, a priori, muy difícil de deshacer.

En segundo lugar, algunas de las propuestas federales, al tener precisamente ese calificativo, requerirían la reforma constitucional por el procedimiento extraordinario que será estudiado posteriormente, y no procedería analizar su posible encaje en la actual configuración de la Constitución ya que como bien es sabido, no contempla el federalismo. No obstante, si la supuesta y ahora inexistente Constitución federal mantuviera el actual articulado del Título X, para acometer las propuestas de reforma presentadas – reforma del Senado en clave federal, inclusión de una cláusula residual a favor de los supuestos estados federales, revisión del reparto de competencias entre la Federación y estados federales, y su financiación— podría hacerse por el procedimiento ordinario descrito en el art. 167 CE sin aparente dificultad siempre que se dieran las mayorías requeridas.

⁹³ “El Estatuto Real de 1834 estableció en España unas Cortes bicamerales, con una Cámara Alta llamada Estamento de Próceres y una Cámara Baja llamada Estamento de Procuradores.” Disponible en: <http://www.senado.es/web/conocersenado/temasclave/historiaconstitucional/index.html>

Por último, para que aquellos que desean un Estado centralista, la devolución de competencias de manera unilateral por parte de las CCAA sería imprescindible. Dicho supuesto se podría producir siguiendo las pautas descritas en la Constitución relativas al procedimiento ordinario (art. 167 CE). Ahora bien, tal y como se planteó, esta postura no cuenta con un amplio respaldo doctrinal, por no decir que es prácticamente inexistente. Se trata más bien de un argumento político que carece de consistencia jurídica que lo avale, resultando muy difícil encontrar algún autor que defienda esta postura. Lo que parece lógico, ya que convendría preguntarse si existe alguna Comunidad Autónoma u otro ente territorial que estuviera dispuesto a devolver sus competencias a cambio de nada, en un ejercicio desinteresado e incluso perjudicial para sí mismo.

4.1.2. Propuestas que deban ser tramitadas por el procedimiento extraordinario de reforma constitucional

Primeramente, de manera concisa, cabe señalar cómo se tramita el procedimiento extraordinario de reforma constitucional y bajo qué supuesto ha de ser desarrollado. El art. 168 CE, dispone los requisitos que han de darse para la aprobación de una reforma a través de este procedimiento, siendo éstos: “la aprobación por mayoría de dos tercios de cada Cámara, con la inmediata disolución de las Cortes; seguidamente, las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión, que deberá ser aprobada por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras; una vez aprobada, deberá ser sometida a referéndum para su ratificación”.

Este procedimiento, tal y como describe el apartado primero del art. 168 CE tan solo es aplicable en los supuestos de revisión total de la Constitución o aquellos que supongan una reforma “parcial que afecte al Título Preliminar –arts. 1 a 9–; al Capítulo segundo, Sección primera del Título I –arts. 15 a 29–; o al Título II –arts. 56 a 65–. Como se observa se está protegiendo un articulado que cobra una relevancia indiscutible en cuanto a lo que configuración del Estado, derechos y libertades de sus ciudadanos, y la Corona se refiere.

Ahora bien, ¿cuáles de las propuestas descritas en el capítulo anterior debieran ser materializadas por sus implicaciones a través del procedimiento extraordinario de reforma constitucional? En las siguientes líneas serán formuladas y valoradas.

En primer lugar, pese a que se podría pensar que es contradictorio el hecho de que las propuestas que defienden el ordenamiento constitucional y profundización del Estado autonómico supongan la modificación de la Constitución, se advierte que varias de ellas sí pasarían por llevar a cabo una reforma de grandes magnitudes, pues implicaría la modificación del Título Preliminar –aunque fuera para reforzarlo, la citada reforma se haría imprescindible–.

La reforma constitucional a través del procedimiento extraordinario devendría necesaria en el caso de la revisión terminológica e inclusión de preceptos pretendidas por algunos autores. Más concretamente, aquella reforma que afecta al art. 1.2 CE, cuando exigen mayor rotundidad en la descripción de la indisolubilidad de la Nación española, la introducción de una mención de las actuales 17 CCAA que la integran, y la afirmación que presente el modelo territorial español como Estado autonómico. Con esta modificación, se conseguiría cerrar el incesante y añoso debate en torno al modelo territorial, y supondría la eliminación de los conflictos suscitados con las CCAA en la transformación de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Sobre el papel, parece una gran solución directa, rápida y eficaz; sin embargo, en la realidad, además de la imponente aritmética requerida, sería fuente de una gran controversia política y social que no parece tener fácil solución tal y como se presenta la actualidad.

Asimismo, el anhelo de esta corriente doctrinal de incluir una serie de hechos diferenciales que reconozcan abiertamente las singularidades históricas propias de ciertas CCAA –País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía– en el propio art. 2 CE también necesitaría del trámite extraordinario. Este deseo puede considerarse como lo que es, una ilusión prácticamente imposible en la práctica, pues supondría una discriminación, aunque sólo fuese nominal y no tuviese una traducción sustancial –hecho que plantea grandes suspicacias–, frente al resto de CCAA que también podrían presentar sus singularidades históricas y que no consentirían un trato inferior; resultando, por tanto, en una “solución” que arrojaría más problemas de los que verdaderamente resolvería.

En segundo lugar, las propuestas de reforma en clave federal pasarían, sin lugar a dudas, por realizar una reforma constitucional que afectase eminentemente al Título Preliminar de la Norma fundamental y, por tanto, requeriría del procedimiento reforzado del art. 168 CE.

La instauración en España de un modelo federal afectaría especialmente al art. 1 CE donde debiera establecerse tal consideración, dada la relevancia de sus implicaciones sobre el resto del texto constitucional. Por otra parte, sería conveniente que la cláusula de lealtad federal también apareciese, bien en este art. 1, bien en otro enclave del Título Preliminar. Está claro que esta alteración radical del modelo territorial hacia un Estado federal, requeriría de una mayoría reforzada que, al igual que las propuestas previamente analizadas, parece inalcanzable en este momento, aunque la potencialidad de su ejecución demuestra, una vez más, la extraordinaria flexibilidad de la Constitución de 1978, permitiendo tamaño cambio.

4.2. Alternativas a la reforma constitucional de algunas propuestas

La reforma constitucional parece presentarse como la vía más directa y aparente de resolver los problemas que acusa el modelo territorial de España, cuando en realidad se aprecia que el consenso que requiere es muy amplio y parece irrealizable tal y como se presenta la actualidad política; por tanto, todo parecería apuntar a una resignación nacida de la imposibilidad de llegar a tal consenso.

Sin embargo, ¿por qué renunciar a modificar una realidad que tantas disputas suscita? ¿es que no existe otro modo de cambiar lo que no funciona dentro del marco constitucional actual? ¿acaso han sido relegados al olvido los múltiples mecanismos que la Norma fundamental dispone para actualizar o matizar su contenido? ¿es que acaso la Constitución de 1978 no permite solventar los problemas surgidos a lo largo de los años? o es que ¿se han agotado todas las vías posibles para hacerlo?

La respuesta a estas cuestiones podría resumirse en que sí existen alternativas que pueden resolver muchos de los conflictos que la organización territorial dispuesta en el Título VIII plantea. La Constitución permite un desarrollo legislativo y reglamentario suficientemente holgado como para que aquellos “fallos” del modelo territorial sean subsanados, es más, el TC ha venido actuando como moderador de las controversias y como facilitador de las respuestas necesarias a la interpretación del texto constitucional revelando, de este modo, el dinamismo y carácter vivo de sus disposiciones, fruto de una

magnífica, y en ocasiones injustamente denostada, técnica jurídica con la que fue redactada.

Principalmente, se pueden señalar tres vías alternativas a la reforma constitucional que ofrecen un resultado incluso más certero y adecuado que la propia reforma, pues no ha de olvidarse que la concreción –muchas veces exigida a la Constitución– puede llegar a ser “enemiga” del paso del tiempo y hacer que la Norma fundamental no sobreviva a los cambios que se producen en la sociedad, quedando anquilosada e inevitablemente obsoleta. Por este motivo, puede parecer más razonable y preferible que las reformas que se quieran acometer busquen otros caminos más flexibles y que se adapten con mejor precisión al contexto histórico-político propio de cada tiempo. Estas vías pueden ser, entre otras, el Reglamento, la Ley Orgánica, o la posibilidad de impulsar la utilización de las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las CCAA.

Con el objetivo de lograr un ahondamiento en el modelo territorial actual, una de las propuestas más sólidas es la de la reforma del Senado, ésta puede ser perfectamente acometida a través de la modificación de su Reglamento. Éste ha sido modificado en otras muchas ocasiones en las que se reformaron artículos concretos. Ahora bien, si es manifiesto que el funcionamiento de la Cámara Alta no convence a la gran mayoría, ¿por qué no se acomete la ansiada reforma a través de este mecanismo? Mecanismo, además de ser mucho más sencillo que la reforma constitucional, es mucho más realista y factible dado que habría que cumplir con los requisitos del art. 196 del Reglamento del Senado, que exigen para su reforma, “el voto favorable de la mayoría absoluta de los Senadores”, condiciones mucho más laxas que las dispuestas en el texto constitucional. Además, la comisión requerida para realizar el estudio y dictamen de las propuestas de reforma (art. 196.2 Reglamento del Senado) podría ser un foro excepcional para resolver las posibles tensiones surgidas y llegar a un consenso que lo haga suficientemente estable en el tiempo.

Otra de las propuestas planteadas es la introducción, también por vía reglamentaria, de la Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas en el propio Senado⁹⁴ para dotarla de un carácter más permanente. Esta iniciativa es posible y podría ser incluida

⁹⁴ Herrero y Rodríguez de Miñón (2018), Cit.

perfectamente en Reglamento del Senado. Sin embargo, cabría preguntarse la eficacia real de dicha medida, es decir, sería conveniente analizar si hacerlo cambiaría en algún sentido el *statu quo* que esta parte de la doctrina pretende lograr. La duda surge en el momento en el que se hace un poco de examen retrospectivo por la historia de dicha Conferencia y se comprueba que, desde su constitución en 2004, hasta hoy 2020, tan sólo se ha reunido en siete ocasiones y, lamentablemente, ha quedado retratado que su convocatoria no suele tener gran respuesta ni supone una herramienta de resolución de problemas Estado-CCAA eficiente. Por este motivo, resulta cuestionable que en el caso en el que se le diese un carácter permanente ésta tuviera más éxito.

Por otro lado, tal y como anunciaba Pendás García⁹⁵ el art. 150 CE está infrautilizado y, consecuentemente, la posibilidad de promulgar el tipo de leyes que en él se disponen no se valora y aprovecha como es debido. Ciertamente, las leyes que se encuentran en desuso son, predominantemente las leyes marco y las leyes de armonización—arts. 150.1 y 150.3 CE respectivamente—, y son precisamente éstas dos herramientas que podrían venir a subsanar muchos de los fallos que el sistema de reparto competencial actual plantea. Por el contrario, las leyes de transferencia – art. 150.2 CE— son criticadas como fuente de conflictos inagotable pues han sido consideradas, en muchas ocasiones, como la llave del descontrol que supone la cesión de competencias que le son propias al Estado, condicionadas por avatares políticos. Por tanto, ¿por qué en vez de procurar una reforma constitucional no se utilizan correctamente los mecanismos que la propia Constitución ya dispone?

Finalmente, otra de las interesantes vías que pudiera evitar una reforma constitucional innecesaria sería la de promover la utilización Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las CCAA, actualmente reguladas en artículo 153 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico de sector público, “sin perjuicio de las peculiaridades que, de acuerdo con las finalidades básicas previstas, se establezcan en los Estatutos de Autonomía en materia de organización y funciones de las Comisiones Bilaterales.” La convocatoria más asidua y adecuada de estas comisiones en el momento que fuera preciso permitiría, en la mayoría de los casos, evitar muchas de las controversias que afectan a la Administración General del Estado y a las propias CCAA, ejerciendo las funciones de

⁹⁵ Pendás García (2018), Cit.

consulta y adopción de acuerdos que busquen la mejora y coordinación de estas relaciones, redundando positivamente en aquellos entes territoriales, y por ende en el buen funcionamiento del modelo territorial autonómico.

5. CONCLUSIONES

La evolución histórica de la organización territorial del Estado español revela la complejidad que la cuestión del modelo territorial presenta. Si uno revisa la Historia, queda de manifiesto que las tensiones patentes en la actualidad tienen su génesis tiempo atrás y parecieran ser intrínsecas al propio país; lo que pudiera considerarse como un presagio pesimista, debe tomarse como una oportunidad de fomentar el debate útil e integrador, en el que las diferentes perspectivas territoriales encuentren la respuesta más adecuada, redundando en último término, en los ciudadanos y su bienestar.

A lo largo del presente trabajo de investigación se ha analizado la respuesta doctrinal a los principales problemas de los que adolece la realidad práctica del Título VIII CE. Siendo los conflictos más acusados: el reparto competencial entre el Estado y las CCAA; la falta de concreción de algunos términos del texto constitucional, que devienen fundamentales para la determinación del modelo territorial; y el papel del Senado.

Como ha sido expuesto, existen tres corrientes doctrinales que vienen a aportar soluciones a dichos problemas. No obstante, aun siendo posible su encaje en el actual articulado constitucional, cabe destacar que aquella que aboga por una recentralización basada en la devolución de competencias por parte de las CCAA al Estado, se presenta más bien como una quimera que como una solución real al problema territorial, dada su inconsistencia y falta de apoyo entre los autores. Hecho que resulta curioso, pues se ha convertido en el mantra de algunos discursos políticos, los cuales parecen obviar la falta de respaldo jurídico de dicha propuesta.

Asimismo, pese a que algunas de las propuestas realizadas por aquellos quienes defienden la profundización en el Estado autonómico, así como otras provenientes de los defensores del modelo federal, puedan parecer igualmente ilusorias, encuentran una salida a sus pretensiones en el texto constitucional. Eso sí, supondrían a priori, el empleo de las reformas previstas en los art. 167 y 168 CE.

Quizás la alternativa más transgresora sea la del viraje hacia un modelo federal que requeriría, inequívocamente, de una reforma constitucional tramitada por el procedimiento extraordinario. Sin embargo, también supondría la asimilación de una

cultura federal, al menos nominalmente e inexistente por el momento, por parte de la sociedad española, la cual hunde sus raíces en el trillado sistema autonómico, por lo que esta opción, pese a contar con una sólida fundamentación, no parece ser la más factible en los próximos años.

Por tanto, la propuesta doctrinal basada en la defensa del Estado autonómico se erige como la alternativa más viable. Esto se debe a que llegado el caso en el que no se efectuase la reforma constitucional necesaria para introducir los cambios que plantea, debido a una potencial imposibilidad de alcanzar las mayorías exigidas, la realidad que desafía siempre podría ser modificada a través de otros instrumentos previstos por la Constitución que son, a su vez, mucho más flexibles y realizables que los dispuestos en el Título X CE. Éstos son, principalmente, la correcta utilización del Reglamento, la Ley Orgánica y las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre el Estado y las CCAA, para la resolución de conflictos surgidos en la diversidad de la organización territorial del Estado del Título VIII CE. Estas opciones están contempladas dentro de la actual redacción de la Constitución y, no supondrían otra cosa más allá de la voluntad para lograr su impulso y puesta en práctica.

Finalmente, el presente trabajo de investigación ha señalado que el virtuosismo de la Constitución de 1978 hace posible la utilización de otras opciones para lograr paliar aquellos defectos que el modelo territorial actual presenta. Ahora bien, resulta imprescindible para la elección de entre las múltiples alternativas, la consideración de la relevancia del asunto tratado: nada menos que la configuración territorial del Estado. Partiendo de esta premisa, no debiera ser pasado por alto la trascendencia de alcanzar un acuerdo holgado en la nueva configuración territorial que legitime el cambio, cualquiera que sea el procedimiento elegido. En tanto en cuanto se realice de este modo, se podrá hablar de un éxito auspiciado por el espíritu de mejora y continuidad presente en la Constitución.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Obras doctrinales

Aja Fernández, E., “La distribución de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España: Balance y Perspectivas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n. 4, 1989, pp. 233-254.

Albertí, E., “Estado Autonómico e Integración Política”, *Documentación Administrativa*, n. 232-233, 1992, pp. 223-246.

Alvarado, E., “Reseña sobre Política y gobierno en el estado autonómico”, *Política y Sociedad*, vol. 52, n. 1, 2015, pp. 259-263.

Álvarez, L., “La función de la lealtad en el Estado autonómico”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 22, 2008, pp. 493-524.

Álvarez Vélez, M.I., y Alcón, M.F., “Una visión sobre la posible reforma del Título VIII de la Constitución española de 1978”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, n. 8, 2004, pp. 39-50.

Aragón, M., “La reforma del estado autonómico: mejora y no sustitución del modelo”, *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, n. 10, 2019, pp. 185-213.

Aragón, M., “Problemas del Estado autonómico”, *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 31, 2014, pp. 13-34.

Aranda, E., et al., “Cinco propuestas para la Reforma Constitucional en Clave Federal. Informe elaborado por la Fundación Ciudadanía y Valores”, *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, n. 5, 2013, pp. 52-57.

Arroyo, A., “Unidad, lealtad y coerción federal (o estatal) en Alemania y España”, *Revista Jurídica*, n. 31, 2015, pp. 51-70.

Bataller i Ruiz, E., “El derecho civil autonómico en España: génesis y perspectiva”, *Revista de Derecho Civil Valenciano*, n. 5, 2009, recurso en línea disponible en: <http://www.derechocivilvalenciano.com/revista/numeros/5-primer-semester-2009/item/107-el-derecho-civil-autonomico-en-espana-genesis-y-perspectivas>

Bonell Colmenero, R., “Los Decretos de Nueva Planta”. *Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales Separata*, vol. 8., 2010, p. 55.

Calero, A M., “Liberalismo y división provincial”, *Historia Contemporánea*, n. 3, 1984, pp.5-31.

Cámara, G. “La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, *Revista de Derecho Político*, vol. 1, n. 101, 2018, pp. 395-430.

Castelao, J., Profesor Titular, Universidad San Pablo-CEU. Diciembre, 2003. Recurso en línea:<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=139&tipo=2> cómo se cita??

Clavero Arévalo, M., “La elaboración del Título VIII de la Constitución y la situación actual del Estado de las autonomías”, *Revista de Estudios Regionales*, n. 44, 1996, pp. 33-46.

Corcuera Atienza, J., “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución”, *Documentación Administrativa*, n. 232, 1992, pp. 13-31.

Cordero, J.A., “La reforma del Senado” *Claves de razón práctica*, n. 245, 2016, pp. 54-65.

Digón, M., “Plurinacionalidad y vertebración territorial del poder político en España. Una aproximación desde la teoría política”, *Revista española de ciencia política*, n. 31, 2013, pp. 101-122.

Fernández Sebastián, J., “España, monarquía y nación. Cuatro concepciones de la comunidad política española entre el Antiguo Régimen y la Revolución liberal”, *Studia Histórica- Historia Contemporánea*, vol. 12, 1994, pp. 45-74.

Graíño Ferrer, G. y Adriaan Ph V. Kühn, "Democracy, free association and boundary delimitation: The cases of Catalonia and Tabarnia.", *Journal of International Political Theory*, vol. 1, 2019, p. 16.

Ferri Durá, J., *Política y gobierno en el estado autonómico*, INAP Tirant to Blanch, Valencia, 2013.

Fundació Rafael Campalans, “Por Una Reforma Constitucional Federal”, *Papers de la Fundació*, n. 164, Barcelona, 2013.

García Galán, N., “Territorios separados en España: origen y situación actual”, *Espacio Tiempo y Forma. Serie VI, Geografía*, vol. 10, 2017, pp. 121-164.

García Morales, M.J., “Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes”, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, 2006, pp. 66- 213.

García Roca, F.J., “El intérprete supremo de la Constitución abierta y la función bilateral de los Estatutos: o la insostenible levedad del poder de reforma constitucional”, *Revista catalana de dret públic*, n. 43, 2011, pp. 87-120.

Garrido López, C., “El regionalismo ‘funcional’ del régimen de Franco”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 115, 2002, pp. 111-127.

Garrido López, C., “Hacia un nuevo Senado: propuesta de reforma constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, n.33, 1994, pp. 7-25.

Garrido López, C., “Pero... ¿puede ser el senado una cámara de representación territorial?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 107, 2016, pp. 75-116.

Garrido, V., Profesor Titular. Universidad de Valencia. Diciembre, 2003. Recurso en línea:<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2> cómo se cita??

González, I., “La devolución unilateral de competencias por las Comunidades Autónomas”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 34, 2014, pp. 477-504.

Gundín, M., y De la Fuente, A., “El sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: un análisis crítico y algunas propuestas de reforma”, *Investigaciones Regionales*, n.13, 2008, pp. 213-262.

Kymlicka, W., *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*, Oxford University Press, 1996.

López, D., “Hacia un nuevo Senado: propuesta de reforma constitucional”, *Revista de las Cortes Generales*, n.33, 1994, pp. 7-25.

López, C., “Pero... ¿puede ser el senado una cámara de representación territorial?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 107, 2016, pp. 75-116.

Maldonado, J., “España, una nación de naciones”, *Política y sociedad*, n. 20, 1995, pp. 23-34.

Martínez, M., “La reforma administrativa de Javier de Burgos y la división territorial militar en Castilla y León: proceso y criterios diferentes”. *Investigaciones históricas*, n. 15, 1995, pp. 315-328.

Monasterio Escudero, C., “El laberinto de la financiación autonómica.” *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública* n.4, 2002, pp. 157-187.

Núñez, X. M., “La región y lo local en el primer franquismo”, *Imaginario y representaciones de España durante el franquismo*, 2014, pp. 127-154.

Olábarri, I., “Actores políticos y actores sociales en la crisis de la restauración (1914-1931). I. Los actores políticos”, *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, n. 14, 1994, pp. 197-220.

Oliver Araujo, J., “La Constitución republicana de 1931”, en *Dereito*, vol. 6, n.1, 1997, pp. 107-119.

Orduña Rebollo, E., “El proceso autonómico castellano-leonés y la provincia de León”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n. 225, 1985.

Parada, J. R., “La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal”, *Revista de administración pública*, n. 172, 2007, pp. 9-77.

Peyrou, F., “Los orígenes del federalismo en España: del liberalismo al republicanismo, 1808-1868” *Espacio Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, n. 22, 2010, pp. 257-278.

Rebollo Delgado, L., *España y su organización territorial. Antecedentes, surgimiento, evolución, problemas y propuestas*. Dykinson, SL, 2018, p. 32.

Romero, J., “España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional”, *Documents d'anàlisi geogràfica*, vol. 58, n. 1, 2012, pp. 13-49.

Rovira Flórez, M. C., “Antecedentes jurídico-políticos de la organización territorial de España”. *Dereito: Revista xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 13, n. 1, 2004, pp. 263-279.

Ruiz, J., “La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico: situación y perspectivas”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n. 15, 2012, pp. 287-328.

Sánchez, A. “El Estado Autonómico”, *BFD: Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, n. 2, 1992, pp. 181-202.

Sánchez Agesta, L., “Dos principios de la Constitución” en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*. Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1989. pp. 179-186.

Tajadura Tejada, J., “El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: nación, realidad nacional y derechos históricos”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 27, 2011, pp. 423-447.

Tudela, J., *El fracasado éxito del Estado autonómico. Una historia Española*, Marcial Pons, 2016.

Tudela, J., “El Estado autonómico treinta años después: ensayo de una valoración”, *Teoría y realidad constitucional*, n. 24, 2009, pp. 191-242.

Tudela, J. “¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, *Revista de estudios políticos*, n. 151, 2011, pp. 231-279.

Varela, J., “El Estado en la España del siglo XX (Concepto y estructura)” *Revista de Estudios Políticos*, n. 131, 2006, pp. 23-52.

Vilar, M.J., “El primer proyecto liberal de división provincial de España. El propuesto por Felipe Bauzá y revisado por Miguel de Lastarria, 1813-1814”. *Anales de Historia Contemporánea*, n. 20, 2004, pp. 21-63.

Varela Suanzes-Carpegna, J., “La constitución de 1931 y la organización territorial del estado” *Iura Vasconiae*, vol. 1, n. 10, 2013, pp. 323-354.

6.2. Legislación:

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313- 29424.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (modificada por la Ley Orgánica 3/2009 de 18 de diciembre).

Ley Orgánica 2/1982, 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994.

Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de Sector Público.

6.3. Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 julio 25/1981.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de agosto 32/1981.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 noviembre 37/1981, F. J. 2.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 30 de junio 39/1982.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de julio 54/1982.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de noviembre 64/1982.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 1 julio 88/1986, F. J. 6.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 marzo 37/1987.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 octubre 170/1989.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 octubre 150/1990.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 abril 64/1990.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio 31/2010 en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.