



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

Propuestas para la simplificación de la organización territorial del Estado

Autor: Esperanza de Carlos Viguera

5ºE5

Área de Derecho Constitucional

Tutor: Ignacio Esteban Astarloa Huarte-Mendicoa

Madrid, marzo de 2019

Índice

1. Introducción	3
2. El desafío secesionista: País Vasco y Cataluña.	4
2.1. El País Vasco: del “Plan Ibarretxe” al “Plan Urkullu”	6
2.2. Cataluña: del Estatuto de Autonomía del año 2006 a las leyes de desconexión.....	9
3. Propuestas para la reforma del modelo territorial del Estado consagrado en la Constitución.	12
3.1. Evolución de las propuestas de los dos partidos tradicionales, PP y PSOE, en sus programas electorales de los años 2004, 2008 y 2011.....	12
3.1.1. Elecciones Generales del año 2004.....	13
3.1.2. Elecciones Generales del año 2008.....	15
3.1.3. Elecciones Generales del año 2011.....	21
3.1.4. El nacimiento de nuevas fuerzas políticas	28
3.2. Programas electorales del año 2016, propuestas hasta la actualidad. Clasificación.	30
3.2.1. Comunidades Autónomas: denominación y reparto competencial.....	31
3.2.2. La Administración Local	38
3.2.3. Sistemas de financiación autonómico y local	43
3.2.4. Reforma del Senado	45
4. Conclusión	49
Bibliografía y documentación utilizada	53

1. Introducción

En los últimos años, no son pocos quienes reclaman en España una profunda reforma en diferentes puntos de la Constitución, en vigor desde el año 1978, a fin de adaptarla a la nueva realidad social que vive el país. Los cuarenta años de la Carta Magna son para muchos prueba evidente de que es necesaria una reforma de la misma que permita abordar los nuevos retos a los que se enfrenta la sociedad española. Entre estos desafíos, tiene especial protagonismo el desafío soberanista de algunas regiones, de ahí que tanto aquellos que abogan por la independencia como los que defienden la unidad de la Nación española creen necesaria una reforma constitucional del modelo territorial español. Los primeros para definir una nueva relación política, de carácter bilateral, entre su región y el Estado; los segundos para delimitar las competencias autonómicas y enfatizar la supremacía estatal sobre la autonómica.

La Constitución de 1978 introdujo un nuevo modelo de organización territorial, quedando España organizada en municipios, provincias y Comunidades Autónomas (Título VIII de la Constitución: De la Organización Territorial del Estado). Estas entidades, que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y competencias propias¹, deben respetar en todo momento el principio de solidaridad entre ellas y con el Estado, y aún más: la organización del territorio en estos entes políticos y económicos no puede introducir diferencias entre los derechos y obligaciones de los españoles, que son iguales con independencia de la Comunidad o Ciudad Autónoma donde residan.

A día de hoy, 17 son las Comunidades Autónomas en las que se configura el territorio español, más las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Todas ellas cuentan con su propio Estatuto y todas ellas han asumido las competencias que la Constitución les permitía. Es por esta razón que muchos consideran este capítulo obsoleto, y abogan por su reforma a fin de adaptarlo a la nueva realidad: ya no son necesarias los artículos relativos a la constitución de las Comunidades y sí una mayor definición en el reparto de competencias, delimitando las competencias

¹ En este sentido, véanse los artículos 137 y 148 de la Constitución de 1978, relativos a la gestión de intereses y competencias propias de las Comunidades Autónomas respectivamente.

autonómicas y estatales. En tanto que cada partido político defiende una serie de propuestas en relación a la reforma del modelo territorial contenido en la Constitución, el presente trabajo tiene como objeto principal analizar las posiciones de los cuatro partidos políticos con mayor representación, a día de hoy, en el Congreso de los Diputados: el Partido Popular (en adelante, PP), el Partido Socialista Obrero Español (en adelante, PSOE), Podemos y Ciudadanos.

En relación a lo anterior, y junto con las propuestas de reforma para una nueva regulación de las Comunidades Autónomas, se analizará la actual regulación de la Administración Local. En efecto, cada Comunidad Autónoma se organiza a su vez en Provincias, constituidas éstas por Municipios. En este sentido, tampoco han sido pocas las propuestas de reforma constitucional de los Entes Locales, en tanto que tras la grave crisis económica que comenzó en el año 2008, se puso de manifiesto la necesidad de una organización más eficiente de los mismos, delimitando sus competencias y evitando duplicidades. Un punto importante en este debate es la función que deben cumplir las Diputaciones Provinciales, entidades supramunicipales que tienen como fin prestar servicios a los Municipios de una Provincia.

Finalmente, se abordará la reforma del Senado o, lo que es lo mismo, la Cámara de representación territorial. Desde hace años la visión del Senado es la de una Cámara carente de funciones y que no ha logrado constituirse como una auténtica cámara de representación de los diversos territorios que conforman España. Las opiniones de los partidos mencionados en torno al Senado y su necesidad de reforma, o incluso abolición, son diversas y se analizarán con mayor detalle más adelante.

2. El desafío secesionista: País Vasco y Cataluña.

Decíamos al comienzo de este trabajo que el desafío soberanista ha cobrado especial protagonismo durante las últimas décadas en la realidad social y política de España. En concreto, han sido dos las Comunidades que más autonomía han demandado en los últimos años, abogando incluso por la independencia y el reconocimiento al derecho a decidir de sus habitantes: el País Vasco y Cataluña. Ambas Comunidades

se dicen territorios históricos con hechos diferenciales, como una cultura o una lengua propias, que las distinguen del resto de regiones de España. No obstante, ¿dónde reside esa diferencia? ¿existe verdaderamente ese hecho distintivo que les hace demandar un reconocimiento distinto con respecto de otras regiones?². En palabras de Joaquín Leguina, “*lo que une verdaderamente no es tanto la historia, ni si quiera entendida míticamente, sino el enemigo histórico, el opresor*”³. Así, los líderes políticos de estas Comunidades han logrado sembrar en parte de la población el rechazo a España a través de discursos populistas, donde se ha tachado al Estado español de opresor hacia pueblos como el vasco, y contra los que se ha cometido toda clase de atrocidades. Tras años de discursos nacionalistas y manipulación de hechos históricos que, o bien no se corresponden con la realidad o bien directamente nunca tuvieron lugar⁴, ha surgido con fuerza un clamor independentista en estas Comunidades, que continúa vigente especialmente en Cataluña.

El desafío independentista y su resolución ha incidido de manera directa y clara en el panorama político nacional en los últimos años, cobrando especial importancia en los últimos meses. Desde que fuera nombrado presidente del Gobierno en junio de 2018, el socialista Pedro Sánchez ha encabezado la apuesta por el diálogo con Cataluña, llegando incluso a aceptar la intervención de un relator o mediador en las negociaciones con los nacionalistas catalanes. Este hecho fue especialmente polémico, en tanto que fue visto como una concesión a los que pretenden la ruptura de España, y tuvo como consecuencia una multitudinaria manifestación en la madrileña plaza de Colón convocada por los partidos en la oposición (esto es, PP, Ciudadanos) y VOX, sin representación en la actualidad en el Congreso. La

² Fajardo Spínola, F. *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado autonómico*, Aranzadi, Navarra, 2009, p. 24

³ *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado autonómico*. Op. cit. P. 25

⁴ En este sentido, la prensa nacional se hizo eco del Informe de la Alta Inspección del Estado, dependiente del Ministerio de Educación, y en el cual se denunciaba el adoctrinamiento de los libros de texto en Cataluña, donde los hechos históricos han sido alterados de forma que se ve a España como un Estado opresor para con la región catalana, que llega a ser calificada de “país”. Como asegura El Mundo en su artículo (abajo citado), un ejemplo es el libro de 2º Bachillerato de la editorial Vicens Vivens, donde se afirma que durante la dictadura franquista se intentó aniquilar la lengua y cultura catalanas. Véase Sanmartín, O. “Lo que dicen los libros de texto catalanes: “Una buena parte de la sociedad está a favor del derecho a decidir””, *El Mundo*, 18 de septiembre de 2018, disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2018/09/18/5b9ffcab46163fbc808b45ad.html>, (último acceso 05/02/2019).

reacción de la sociedad contra esta figura del mediador fue de tal magnitud que el Gobierno terminó dando marcha atrás en su promesa.

Los partidos políticos reflejan una división en la sociedad española entre quienes apuestan por una respuesta firme contra los excesos de los nacionalistas periféricos y quienes abogan por continuar con el diálogo y las negociaciones. En este punto, son largamente cuestionadas y debatidas tanto la actual organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas como el número de competencias (y materias sobre las que versan éstas) que la Constitución de 1978 les ha otorgado, coincidiendo prácticamente todo el espectro político en que la resolución del desafío independentista debe pasar necesariamente por una reforma de la Carta Magna.

A modo de breve resumen, a continuación analizaremos la situación política de los últimos años en el País Vasco y en Cataluña, con el fin de entender la realidad social que viven hoy en día los españoles no sólo de las mencionadas Comunidades, sino de todas las regiones que conforman España.

2.1. El País Vasco: del “Plan Ibarretxe” al “Plan Urkullu”.

El País Vasco se organiza a partir de su Estatuto de Autonomía de 1979, que recoge en su artículo primero la condición de Comunidad Autónoma del País Vasco dentro de España. En este Estatuto, también conocido como Estatuto de Guernica, se afirma la igualdad de todos los españoles, señalando en este sentido que nadie debe ser discriminado por razón de la lengua (ya utilicen la propia del País Vasco o el castellano) y que los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos vascos son los mismos que los del resto de españoles: los recogidos en la Constitución de 1978.

Entre las notas características del País Vasco, y que lo distinguen de la mayoría de Comunidades Autónomas, se encuentra el tener una lengua propia, una Policía Autónoma propia dependiente del Gobierno vasco y, sobre todo, su propia Hacienda Autónoma, hecho que le dota de una mayor autonomía. En ese sentido, el artículo 41 del Estatuto señala que *“las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de*

Concierto Económico o Convenios”⁵, aprobándose, en consecuencia, la Ley 12/1981, de 13 de mayo que regulaba el primer Concierto Económico con el País Vasco. Como esta Ley fue aprobada con una duración prevista de 20 años, en el año 2002 entró en vigor la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprobaba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, otorgándole, esta vez sí, carácter indefinido.

A través del mencionado Concierto, el País Vasco puede regular su propio sistema tributario pero siempre atendiendo a la estructura general impositiva del Estado. La razón última por la que esta Comunidad cuenta con su propia Hacienda reside en la disposición adicional primera de la Constitución española, donde se amparan los derechos históricos de los territorios forales y que, como ya hemos señalado anteriormente, han servido para demandar una mayor autonomía así como la redefinición de la relación política existente entre esta Comunidad y el Estado.

No obstante lo anterior, las aspiraciones de los líderes políticos de esta Comunidad han ido más allá de todas estas competencias propias que ya de por sí dotan al País Vasco de gran autonomía. Es el caso del que fuera presidente del País Vasco, Juan José Ibarretxe, al frente del Partido Nacionalista Vasco (en adelante, PNV). En el año 2002, Ibarretxe promovió una propuesta de reforma del Estatuto político de la Comunidad de Euskadi, afirmando ante el Congreso de los Diputados⁶ que el *“pueblo vasco es un pueblo con identidad propia [...] tiene derecho a decidir su propio futuro [...] de conformidad con el derecho de autodeterminación de los pueblos [...]”*. En esta propuesta, pues, se manifestaba el deseo del pueblo vasco de *“formalizar un nuevo pacto político para la convivencia”*⁷, partiendo de la base

⁵ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. (BOE, 22 de diciembre de 1979).

⁶ Debate de totalidad de Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía: Del Parlamento vasco, de reforma del Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1 de febrero de 2005. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_065.PDF (Último acceso 18/01/19).

⁷ Propuesta de Reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. 2002. Disponible en https://e00-elmundo.uecdn.es/especiales/2002/10/nacional/pais_vasco/propuesta_estatuto.pdf (Último acceso 20/01/19).

de que el pueblo vasco se “*constituye como una comunidad vasca libremente asociada al Estado español*”⁸. Por el artículo 12 de la propuesta se dispone que, de acuerdo con sus derechos históricos, “*acceden al autogobierno mediante un régimen singular de relación política con el Estado español, basado en la libre asociación*”⁹.

El objetivo principal de la propuesta no era otro que el de convocar un referéndum a fin de consultar a los ciudadanos vascos, en base a un derecho a decidir que supuestamente tienen reconocido, sobre la relación política que debía mantenerse con el Estado español y con el resto de territorios españoles. Finalmente, la propuesta de un nuevo Estatuto concluía señalando en su disposición final primera que el modelo de relación política entre el País Vasco y el Estado español surgido de esta reforma sustituiría a su entrada en vigor al Estatuto de Autonomía de 1979. La propuesta, debatida en el Congreso de los Diputados para su aprobación (como exige el artículo 147.3 de la Constitución) fue rechazada con 313 votos en contra.

Esta propuesta, sin embargo, no surgió de la nada, puesto que en el año 1990 se había promulgado una Proposición no de Ley sobre el derecho de autodeterminación del Pueblo Vasco. A través de la misma, se afirmaba el derecho a la autodeterminación del País Vasco, derecho que reside en la “*potestad de sus ciudadanos para decidir libre y democráticamente su estatus político, económico, social y cultural, bien dotándose de un marco político propio o compartiendo, en todo o en parte, su soberanía con otros pueblos*”¹⁰.

Si bien a día de hoy las tensiones sociales y el desafío nacionalista en el País Vasco han disminuido con respecto al pasado, no se puede obviar que las relaciones entre el Estado y esta Comunidad continúan siendo problemáticas. Prueba de ello es el plan presentado por el actual presidente del País Vasco, Íñigo Urkullu, también perteneciente al PNV, y que está siendo elaborado en la actualidad. La propuesta de Urkullu, de actualización del autogobierno del País Vasco, guarda numerosas

⁸ Propuesta de Reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. Op. cit.

⁹ Propuesta de Reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. Op. cit.

¹⁰ Proposición no de Ley sobre el derecho de autodeterminación del Pueblo Vasco ((Boletín Oficial del Parlamento Vasco, III Legislatura, n.º B-IV-134-135, de 26.2.1990).

similitudes con la anteriormente mencionada propuesta de Ibarretxe. En efecto, a través de este nuevo plan, lo que se pretende es el reconocimiento del derecho a decidir de los ciudadanos vascos, exigido también en el plan Ibarretxe, así como la consagración de lo que hoy es Comunidad Autónoma en una verdadera nación.

Si en el pasado el PNV no se encontró solo en su desafío al Estado español, con el apoyo de, entre otros, Sozialista Abertzaleak¹¹, tampoco en esta ocasión lo está. En efecto, en su propuesta, el PNV cuenta con el apoyo de Euskal Herria Bildu (también conocido como EH Bildu) partido que aboga por el derecho a decidir del pueblo vasco y cuyo líder es Arnaldo Otegui, quien militó en la banda terrorista ETA y ya votó a favor de la propuesta de Ibarretxe años atrás.

No obstante, y como ya se ha señalado, los partidos nacionalistas del País Vasco no son los únicos que aspiran a establecer una nueva relación política con el Estado español: el desafío soberanista de los partidos nacionalistas de Cataluña ha ido en aumento en la última década, resultando en una complicada relación entre esta Comunidad y el Estado español.

2.2. Cataluña: del Estatuto de Autonomía del año 2006 a las leyes de desconexión.

De forma casi paralela a la propuesta de reforma del Estatuto político del País Vasco presentada por el PNV, también en Cataluña se promovió la reforma de su Estatuto, que databa del año 1979. En este caso, y a diferencia de lo ocurrido en el País Vasco, la propuesta de reforma de su Estatuto sí fue aprobada por el Congreso de los Diputados en el año 2006, sustituyéndose así el Estatuto de 1979. En este punto, no se puede olvidar que la promesa de un nuevo Estatuto había sido un factor clave en las elecciones catalanas del año 2003, tras las cuales fue investido presidente de la Generalitat el socialista Pasqual Maragall, apoyado por una coalición de izquierdas¹².

¹¹ Este grupo parlamentario fue creado ante la ilegalización del partido Batasuna, debido a su conexión con la banda terrorista ETA.

¹² Esta coalición estuvo formada por el Partido de los Socialistas de Cataluña, Ciutadans pel Canvi (que se presentó junto con los socialistas en las elecciones), Esquerra Republicana de Catalunya e Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa.

Sin embargo, la constitucionalidad del Estatuto aprobado en el Congreso de los Diputados en el año 2006 presentaba serias dudas, razón por la cual un total de noventa y nueve Diputados del PP presentaron un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. No en vano, y prueba de esta inconstitucionalidad, ya en el preámbulo del nuevo Estatuto se afirmaba que Cataluña era una Nación. De igual modo, primaba el uso del catalán por encima del castellano, basándose en que la primera es la lengua propia de esta Comunidad Autónoma, y se atribuía potestad a esta Comunidad para *“establecer y regular los tributos propios de los Gobiernos locales”*, potestad que corresponde en exclusiva al Estado.

En su Sentencia de 28 de junio de 2010, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de un total de 14 artículos del Estatuto aprobado en el año 2006, así como determinó la interpretación que debía hacerse de otros tantos artículos y disposiciones. Un ejemplo de esta reinterpretación a que obligó el Tribunal Constitucional en su Sentencia fue el artículo 8.1 del Estatuto, donde se afirma que *“Cataluña, definida como nacionalidad en el artículo primero, tiene como símbolos nacionales la bandera, la fiesta y el himno”*¹³. Pues bien, en este artículo, y en palabras del Tribunal, el concepto de “nacionales” ha de entenderse como símbolo de “nacionalidad”, no siendo equivalentes los mismos a los símbolos de la Nación española. Asimismo, en lo relativo al concepto de Nación, el Tribunal afirma en su Sentencia (FJ 15) que *“La Nación española es el fundamento de la Constitución misma (art. 2 CE), el sujeto constituyente, y su «indisoluble unidad» no es un flatus vocis, sino la expresión de un designio inequívoco del constituyente, a saber, que no hay otra nación que la española.”*¹⁴

El descontento que siguió a la Sentencia del Tribunal Constitucional fue aprovechado por el Partido de los Socialistas de Cataluña (en adelante, PSC), Convergència i Unió (en adelante, CiU), Esquerra Republicana (en adelante, ERC) e Iniciativa per Catalunya (en adelante, ICV) para alentar a la sociedad catalana contra el Estado español y promover una multitudinaria marcha por la

¹³ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE, 20 de julio de 2006).

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio 31/2010.

independencia de Cataluña. Desde entonces hasta hoy, el desafío soberanista en esta Comunidad Autónoma ha ido en aumento, llegando incluso a celebrar un referéndum ilegal y promulgándose dos “leyes de desconexión” con respecto del Estado español.

La primera de estas leyes es la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, que tenía como objetivo regular la celebración de este referéndum a fin de consultar a la población catalana sobre su deseo de proclamar la independencia y configurar Cataluña como un nuevo Estado bajo la forma de una República. En la misma se afirmaba que el pueblo de Cataluña era “*un sujeto político soberano*”¹⁵, siendo ésta la base sobre la que se asienta su derecho a decidir. Contra esta Ley fue interpuesto recurso de inconstitucionalidad por el Abogado del Estado en nombre del presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, perteneciente al PP. El Tribunal Constitucional estimó el mencionado recurso, considerando la Ley como íntegramente inconstitucional: la soberanía reside en el pueblo español en su conjunto, en tanto que es el pueblo español el “*verdadero sujeto soberano del poder constituyente*”¹⁶. Asimismo, señaló el Tribunal que el Parlamento de Cataluña se había arrogado competencias que no le correspondían, tales como la competencia para convocar consultas referendarias, exclusiva del Estado.

Apenas dos días después de la Ley anteriormente mencionada, fue promulgada la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República. Esta Ley tenía como objetivo la organización del nuevo Estado de Cataluña, señalándose en el artículo tercero que, hasta la aprobación de la Constitución, la mencionada Ley debía ser considerada como Norma Suprema. Al igual que sucedió con la Ley del referéndum de autodeterminación, el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, interpuso por medio del Abogado del Estado recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 20/2017, estimándolo de nuevo el Tribunal Constitucional. El Abogado del Estado consideró en su escrito ambas leyes como “*la mayor afrenta y amenaza de destrucción de las normas de convivencia que la*

¹⁵ Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del Referéndum de Autodeterminación (BOE, 8 de septiembre de 2017).

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de octubre 4332/2017.

*sociedad española se dio en el año 1978*¹⁷ y continuó diciendo que “*el pueblo español como sujeto único e indivisible, de forma que la ruptura de esa unidad de decisión supone de facto prescindir del poder constituyente y, en consecuencia, la destrucción de la Constitución*”¹⁸. Afirmaba en el recurso que la Comunidad Autónoma de Cataluña “*trae en causa en Derecho de la Constitución española, y con ella, de la soberanía nacional que proclama el artículo 1.2 CE, en cuyo ejercicio, su titular, el pueblo español, se ha dado una Constitución que se dice y quiere fundada en la unidad de la Nación española*”¹⁹.

La situación actual en esta Comunidad no es ni mucho menos tranquila, en tanto que el desafío soberanista continúa latiendo con fuerza. Si bien es cierto que el origen de los deseos independentistas tanto en el País Vasco como en Cataluña se remonta a la Historia de España, también lo es que el modelo territorial configurado por la Constitución de 1978 no ha logrado resolver estas tensiones, que sin duda han incrementado en los últimos años.

3. Propuestas para la reforma del modelo territorial del Estado consagrado en la Constitución.

3.1. Evolución de las propuestas de los dos partidos tradicionales, PP y PSOE, en sus programas electorales de los años 2004, 2008 y 2011.

En primer lugar, si bien es cierto que este trabajo tiene como fin principal analizar las propuestas relativas a la reforma del modelo territorial consagrado en la Constitución por parte de los cuatro partidos políticos con mayor peso en el panorama nacional, no se puede olvidar que hasta las elecciones generales del 2016, sólo dos de estos cuatro partidos tenían representación en el Congreso de los Diputados. Estos dos partidos, a los que vamos a tildar de partidos tradicionales, son el PSOE y el PP, que durante años se han alternado el gobierno de España y que ahora se han visto obligados a hacer frente a nuevos partidos políticos, véase Podemos y Ciudadanos, que han irrumpido con fuerza en el panorama político. Ahora bien, en tanto que las propuestas sobre una reforma del modelo territorial

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre 4386/2017.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre 4386/2017. Op. cit.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre 4386/2017. Op. cit.

comenzaron a cobrar importancia en las elecciones generales del año 2004, centraremos este primer apartado en el análisis de las ideas y evolución de los dos partidos considerados como tradicionales hasta el año 2016, fecha a partir de la cual ya nos centraremos en el estudio de las propuestas de los cuatro partidos políticos mencionados.

Como breve inciso, y antes de proceder al análisis de las propuestas de ambos partidos entre los años 2004 y 2016, señalaremos la ideología y datos más relevantes de ambos. Así, el PSOE es el partido político de mayor antigüedad en España, fundado clandestinamente en el año 1879 por Pablo Iglesias con el fin de defender los derechos de la clase obrera y eliminar las injusticias sociales así como cualquier forma de explotación laboral. Su base ideológica es de centro – izquierda. Desde la Transición, han sido tres los presidentes de España pertenecientes a este partido: Felipe González (1982-1996), José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) y Pedro Sánchez (2018-actualidad). Por otra parte, el PP nació en el año 1989 a partir de la refundación de la coalición de derecha conocida bajo el nombre de Alianza Popular, fundada por Manuel Fraga en el año 1976. Este partido se caracteriza por tener una base ideológica de centro – derecha, promover los valores tradicionales cristianos como la protección de la familia y el rechazo al aborto, así como la defensa de una economía de libre mercado. Dos han sido los presidentes de España que han pertenecido a este partido: José María Aznar (1996-2004) y Mariano Rajoy (2011-2018).

3.1.1. Elecciones Generales del año 2004

Una vez terminada esta breve explicación de la ideología de los dos partidos tradicionales, nos centraremos ahora en la evolución de sus propuestas relativas al modelo territorial desde el año 2004. En esa fecha, el PSOE ya proponía una reforma del texto constitucional, mientras que, si bien desde el PP se pedía el reconocimiento de la pluralidad del Estado español, aún no se consideraba necesaria la reforma constitucional. Así, desde el PSOE se apostaba por una reforma de la Norma Suprema respetando los mecanismos previstos en ella. Este último punto cobra especial importancia si se tiene en cuenta que tan sólo dos años antes había sido propuesto el plan Ibarretxe, que sería rechazado por el Congreso en el año 2005

y que proponía un referéndum para el pueblo vasco. Es por esto que, ante todo, los dos grandes partidos en España, PSOE y PP, querían hacer primar el respeto hacia la Constitución y la necesidad de acatar todo cuanto en ella se recoge, en tanto que es Norma Suprema del Ordenamiento español. Precisamente en relación a esto, había tenido lugar en agosto del 2003 un Consejo Territorial del PSOE en el que se trazaron las líneas rojas²⁰ que debían respetarse en las futuras reformas de los Estatutos de Autonomía.

a) PSOE

El referido programa electoral del PSOE para los comicios del año 2004 ponía, pues, especial énfasis en la necesidad de reformar de manera parcial la Constitución, pero siempre dentro de los cauces legales. Aceptando el modelo de Estado de las Autonomías como el pilar esencial del Estado español, en tanto que fundamenta su condición de Estado Democrático de Derecho, y entendiendo que funciona bien “*en términos generales*”²¹, desde el PSOE defendían que era necesaria una actualización del texto constitucional, a fin de que éste no quedara estancado en el tiempo. En este sentido, la reforma propuesta, y en lo que al modelo territorial respecta, giraba en torno a dos pilares: la inclusión en la Constitución española de la denominación oficial de las Comunidades y Ciudades Autónomas y la reforma del Senado.

b) PP

Por su parte, en su respectivo programa para esas elecciones generales del año 2004, el PP no hacía alusión a reforma alguna de la Constitución y sí a la importancia del reconocimiento de España como una Nación plural. Su objetivo descansaba en la lucha por promover la igualdad de todos los ciudadanos españoles con

²⁰ Declaración de Santilla del Mar, “*La España plural: la España constitucional, la España unida, la España en Positivo*”.

²¹ Programa Electoral del PSOE del año 2004, Disponible en <http://www.psoe.es/transparencia/informacion-politica-organizativa/programas-electorales/> (Último acceso 20/02/19).

independencia del territorio en el que residieran, “*superando los desequilibrios territoriales*”²².

El PSOE ganó las elecciones generales ese año y el socialista José Luis Rodríguez Zapatero fue investido presidente del Gobierno. Éste, a fin de cumplir con sus promesas electorales de reforma de la Constitución, solicitó un informe al Consejo de Estado en el año 2006. Partiendo de la idea de que las reformas que se realizaran a la Constitución debían ser pocas y estar justificadas, puesto que someterla a frecuentes y radicales cambios podía suponer una pérdida de valor e importancia de la misma, el Consejo analizó las dos propuestas del PSOE, análisis que comentaremos más adelante. No obstante, finalmente se hizo caso omiso del informe, al que nadie en el panorama político ha vuelto a hacer mención.

3.1.2. Elecciones Generales del año 2008

Los sucesos que tuvieron lugar en Cataluña durante la primera legislatura del presidente socialista José Luis Rodríguez Zapatero, y a los que ya hemos hecho referencia en anteriores apartados, provocaron que, de cara a las elecciones generales del 2008, los dos partidos dedicaran una parte importante de sus programas al modelo territorial del Estado.

a) PSOE

En este sentido, el PSOE hizo un llamamiento al diálogo y la búsqueda de consenso entre los españoles, como único camino hacia la integración de la sociedad española, de la que aseguraban que la “*diversidad*”²³ era su principal riqueza. En su programa, el PSOE apostaba por reforzar la unidad y cohesión de España, como aseguraban se había logrado bajo el mandato de Rodríguez Zapatero y proponían la intensificación del “*autonomismo cooperativo*”²⁴. Bajo este concepto, pretendían

²² Programa Electoral del PP del año 2004. Disponible en <http://www.pp.es/conocenos/programas> (Último acceso 21/02/19).

²³ Programa Electoral del PSOE del año 2008. Disponible en <http://www.psoe.es/transparencia/informacion-politica-organizativa/programas-electorales/> (Último acceso 24/02/19).

²⁴ Programa Electoral del PSOE del año 2008. Op. cit.

la participación de las Comunidades Autónomas en las materias que fueran de competencia estatal, siempre bajo la coordinación del Estado; la cooperación de Comunidades y Estado en las materias que fueran compartidas y, finalmente, en las competencias propias de las Comunidades Autónomas, la posibilidad de cooperar con el Estado.

En continuación con lo anterior, en el mencionado programa, el PSOE insistía en la importancia del diálogo para lograr una cohesión social basada en la lealtad y el respeto. Es por ello que proponían la consolidación de la Conferencia de Presidentes como el punto de encuentro de los presidentes autonómicos y del ejecutivo central, a fin de debatir y buscar soluciones eficaces a las grandes cuestiones nacionales. En esa misma línea destacaban la importancia de llevar a cabo acuerdos de cooperación entre el ejecutivo central y los autonómicos y desarrollar nuevas comisiones de cooperación bilateral. Estas instituciones se entiende que actuarían al margen del Senado, cámara de representación territorial, reforzando la cooperación y coordinación entre Comunidades y con el Estado.

Asimismo, y en relación con los Estatutos de Autonomía, el Partido Socialista señalaba en su programa la importancia de la reforma de los mismos, reforma a la que daría todo su apoyo siempre y cuando se mantuviera dentro de los límites marcados por la Constitución (algo dudoso en el caso del Estatuto de Cataluña aprobado por el Congreso en el año 2006 con los votos favorables del PSOE). Desde el partido se afirmaba que, mediante estas reformas, se ayudaría a consolidar el modelo territorial previsto en la Norma Suprema española.

Además de prever un nuevo sistema de financiación autonómica de régimen común, del que no dice más que debe servir para consolidar la autonomía financiera y la lealtad y solidaridad entre las administraciones en España, el programa continúa este apartado relativo al modelo territorial del Estado acusando al PP de “obstruir” las reformas constitucionales propuestas durante la legislatura socialista (véase la reforma del Senado y la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución). En este punto, hace un llamamiento al partido en la oposición, a fin de alcanzar un consenso y poder llevar a cabo la propuesta

contenida en el informe del Consejo de Estado, ya mencionado y sobre el que hablaremos más adelante.

Finalmente, en el programa del Partido Socialista de cara a las elecciones generales del año 2008, y en relación siempre con el modelo territorial, se hace alusión a la necesidad de reforma de la Administración Local. Con este fin, los objetivos a conseguir en un segundo mandato del presidente Rodríguez Zapatero serían tres: la aprobación de una nueva Legislación de Bases del Régimen Local, un nuevo Gobierno y Administración Local y una reforma del sistema de Financiación Local. Todo ello en el marco de una relación más próxima entre la Administración Central, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, a través de órganos como la Conferencia General de Política Local y la Comisión Nacional de la Administración Local, entre otros.

En lo relativo a la financiación local, el PSOE prometía en su programa el establecimiento de un nuevo modelo basado en la reforma de la participación de los Entes Locales en los ingresos del Estado, el impulso de Programas de Cooperación Económica Local del Estado, incluir la posibilidad de que la población ciudadana a que participe en el proceso presupuestario, la creación de un Defensor del Contribuyente, una Oficina de Control Presupuestario y, por último, y a fin de lograr un mayor control sobre los presupuestos, regular la iniciativa ciudadana de solicitud de fiscalización económica y auditoría del Ayuntamiento²⁵.

Mención aparte merecen las Diputaciones Provinciales, instituciones siempre discutidas y sobre las que se hablará más adelante en tanto que continúan constituyendo, a día de hoy, un importante debate. En el año 2008, el PSOE se limitaba a señalar en su programa que, de acceder a un nuevo mandato, impulsarían un nuevo modelo de Gobierno de la Provincia, reformando las Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares, así como fomentando la descentralización de sus servicios.

b) PP

²⁵ Programa Electoral del PSOE del año 2008. Op. cit.

El PP, entonces en la oposición, fue bastante más crítico con la situación que atravesaba España como consecuencia de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña en el año 2006 y contra el que interpusieron recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por considerar que no cumplía con lo establecido en la Constitución. En este sentido, señalando que con la aprobación de este Estatuto se “*quebraban los valores del pacto constitucional*”²⁶, el PP iba más allá al afirmar que, hasta la legislatura del socialista Rodríguez Zapatero, nunca antes se había aprobado una reforma estatutaria sin el consenso de los dos grandes partidos nacionales, véase PP y PSOE. Más aún, esa reforma aprobada sin el consenso de ambos contenía propuestas soberanistas que planteaban un nuevo modelo de Estado sin el consenso de todos los españoles. Sobre este punto no sólo fueron críticos desde el PP, sino que dentro del mismo PSOE hubo divisiones por parte de aquellos que no vieron con buenos ojos la toma de una decisión así, que afectaba a las mismas “*entrañas*” del Estado²⁷, sin el consenso de los dos grandes partidos.

Fruto de la preocupación por las tensiones territoriales del momento, que comenzaban a resurgir tras años de calma y que derivarían, años más tarde, en el clima de tensión política que vive en la actualidad España, el PP dedicó buena parte de su programa a ensalzar el espíritu de solidaridad y colaboración que debía imperar entre todos los españoles. En este sentido, se recuerda que España es una Nación con más de cinco siglos de Historia y que “*es garantía de la libertad e igualdad de todos los españoles en derechos y obligaciones*”²⁸. Así, todos los españoles tienen reconocidos los mismos derechos y obligaciones, con independencia del lugar de nacimiento o residencia, sin que tengan cabida privilegios ni distinciones por el mero hecho de pertenecer a distintas Comunidades Autónomas. En relación con la situación catalana, desde el PP se hizo especial hincapié en este programa al hecho de que la soberanía residía en el pueblo español, de manera que únicamente el pueblo español tenía derecho a decidir sobre el modelo territorial de España.

²⁶ Programa Electoral del PP del año 2008. Op. cit.

²⁷ *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado Autonómico*. Op. cit. P. 20.

²⁸ Programa Electoral del PP del año 2008. Op. cit.

Al hilo de lo anterior, este partido abogó por una reforma del modelo territorial del Estado, siempre dentro del respeto a las autonomías consolidadas y al proceso de descentralización, huyendo de cambios radicales que fueran contra los valores constitucionales. Es por esto que el PP no prometía en este programa electoral una reforma constitucional que implicase un procedimiento agravado de reforma de la Carta Magna, sino una reforma de menor calado pero que igualmente ayudase a definir los pilares del modelo territorial vigente. Los objetivos a lograr mediante esta reforma no eran sino, de una parte, dotar de estabilidad al Estado de las Autonomías y enfatizar la igualdad de los españoles en derechos y obligaciones y, de otra, establecer mecanismos que asegurasen el consenso y calidad de la democracia española²⁹.

Dentro de estas reformas del texto constitucional, se proponía fijar el núcleo básico de competencias indelegables, y por tanto exclusivas del Estado, reforma que como veremos más adelante, se propone también en la actualidad. En este sentido, el conjunto de competencias que debían ser declaradas como exclusivas del Estado eran las contenidas en el artículo 149.1 de la Constitución (en especial la política exterior, defensa y seguridad, la ordenación general de la economía y la garantía de la unidad de mercado). Un punto importante en esta reforma debía ser declarar la prevalencia del derecho estatal sobre el autonómico en estas competencias (artículo 149.3 de la Constitución).

No obstante, la reforma propuesta iba más allá de la simple delimitación de las competencias exclusivas estatales: el PP quería además reforzar por medio de la Constitución la competencia legislativa del Estado, a través de las Cortes Generales, a la hora de llevar a cabo reformas que precisaran de un tratamiento común (evitando de esta forma que fueran debatidas en las distintas Comunidades Autónomas). Entre estas reformas que el PP tenía en mente estaba la organización del modelo territorial de España, que debería ser tratada siempre en las Cortes Generales.

²⁹ Programa Electoral del PP del año 2008. Op. cit.

Además, como respuesta a la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, que tan mala acogida tuvo en el seno del PP como ya se ha visto, en su programa el partido proponía recoger en la Constitución cual debía ser el objeto y contenido de los Estatutos de Autonomía (artículo 147 de la Constitución), así como elevar a 2/3 la mayoría necesaria para aprobar los Estatutos de Autonomía en las Cortes Generales e incluir la posibilidad de que la aprobación y reforma de los mismos fueran susceptibles de recurso previo de inconstitucionalidad (suspendiéndose su promulgación hasta la resolución del Tribunal Constitucional en el máximo de 6 meses)³⁰.

A fin de fomentar una mayor integración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde el PP se proponía la creación de un Consejo de Cooperación Estado-Comunidades Autónomas donde se discutiera en reuniones trimestrales la gestión de las políticas en materias compartidas y el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Asimismo, se comprometían a la aprobación de una Ley de Cooperación de las Administraciones Públicas a fin de incrementar la eficacia de los mecanismos existentes. No se hace mención alguna en este programa a una posible reforma del Senado a fin de que éste funcionase como auténtica cámara de representación territorial.

Finalmente, al igual que el PSOE en su programa, el PP hacía alusión a las Corporaciones Locales a través de la aprobación de una serie de medidas que tendrían como fin mejorar la gestión de las mismas. Además de la creación de una Agencia de Gestión de Crisis entre el Estado, las Comunidades y los Entes Locales, proponían el impulso de los Estatutos del Gobierno Local y un nuevo sistema de financiación local, a través de una nueva Ley de Haciendas Locales. Este nuevo sistema también propuesto por el PSOE, debía basarse en principios tales como la transparencia, la eficiencia y la corresponsabilidad fiscal. A fin de una mejor defensa de los intereses de los Entes Locales, el PP proponía en este programa la institucionalización de la Federación Española de Municipios y Provincias.

³⁰ Programa Electoral del PP del año 2008. Op. cit.

En cuanto a las Diputaciones Provinciales, el PP ya entonces se mantenía en la defensa de estas instituciones, apostando por su “revitalización” en el marco del proceso de descentralización de competencias.

3.1.3. Elecciones Generales del año 2011.

El segundo mandato de José Luis Rodríguez Zapatero, tras la victoria del PSOE en las elecciones generales del año 2008, tuvo como principal protagonista la grave crisis financiera que comenzó ese mismo año y que afectó profundamente al país. Los problemas en el sector económico y las tensiones políticas y sociales, algunas de las cuales ya venían alimentándose y otras surgieron como consecuencia de la recesión económica, derivaron en el adelanto de las elecciones generales, inicialmente previstas para el año 2012, a noviembre del 2011.

a) PSOE

En esta ocasión, el PSOE hizo un llamamiento, a través de su programa electoral, a la necesidad de una mayor y mejor coordinación entre las administraciones del Estado y apeló a la cultura federal como el sistema que mejor respondía frente a los desafíos de las democracias complejas. Así, mediante la filosofía del pacto por la convivencia, el Partido Socialista proponía la creación de planes conocidos bajo el nombre de “Estrategias Nacionales”. Estos planes pretendían la cooperación del Estado y las Comunidades Autónomas en sectores estratégicos como el de la sanidad o la inmigración, a través de la ejecución de Planes Federales, en los cuales se contendrían los objetivos y la financiación dispuesta para alcanzarlos.

Precisamente con el fin mejorar la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el PSOE proponía en su programa impulsar la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y proseguir con la mejora en los mecanismos de cooperación multilateral.

En lo relativo a las Diputaciones Provinciales, el PSOE cambió su postura con respecto a su anterior programa electoral del año 2008. Así, si entonces se limitaba a señalar que se reformarían las Diputaciones y se descentralizarían sus servicios,

en el año 2011 ya proponían su modernización profunda. En este sentido, los socialistas querían la transformación de estas Diputaciones en Consejos de Alcaldes, hecho que ayudaría en la delimitación de sus competencias, simplificación de su estructura y reducción de la representación política³¹.

En el contexto de crisis económica que atravesaba España, el PSOE señalaba en su programa, que en ese momento existían en el país 5.791 municipios de menos de 2.000 habitantes, al mismo tiempo que proponía reformas legislativas para que los servicios no obligatorios se pudieran prestar en municipios de menos de 5.000 habitantes mediante mancomunidades, comarcas y otras asociaciones, eliminando gastos innecesarios. En este sentido, prometían la creación de un gran Acuerdo entre los partidos políticos a fin de lograr una reducción de los cargos públicos en los Ayuntamientos, las Comunidades Autónomas y el Estado. Asimismo, se comprometían a la aprobación de una nueva Ley de Gobierno y Administración Local que posibilitase la modernización y actualización de los Entes Locales.

En tanto que las reformas prometidas en las anteriores elecciones generales no habían tenido lugar, véase la promesa de un nuevo sistema de financiación local o las reformas constitucionales como la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Constitución o la relativa al Senado, el PSOE incluyó en este programa nuevas promesas sobre los mismos puntos. Así, se comprometía a la aprobación, en esta ocasión decían que sin lugar a dudas tendría lugar puesto que el final de la crisis económica estaba cerca, de un nuevo sistema de financiación local que asegurase suficientes recursos a los Entes Locales para poder gestionar las materias de su competencia. En cuanto a la reforma del Senado, su postura ya no era tan firme, ya que tras años incluyendo en sus programas electorales la necesidad de reformar la Cámara Alta, en su programa del año 2011 se limitaba a señalar que era posible avanzar en la acción conjunta de las Administraciones Públicas sin reformar el Senado.

³¹ Programa Electoral del PSOE del año 2011. Disponible en <http://www.psoe.es/transparencia/informacion-politica-organizativa/programas-electorales/> (Último acceso 24/02/19).

b) PP

Por otra parte, el PP partía en su programa electoral del año 2011 de la necesidad de reformar las estructuras de gestión del sistema territorial, en tanto que los problemas que se venían dando en el funcionamiento del Estado de las Autonomías amenazaban con destruir el trabajo conseguido con los años. En este sentido, desde el PP se consideraba que la falta de coordinación entre las Comunidades Autónomas era la causa de las deficiencias en los servicios públicos esenciales que recibían los españoles. En el contexto de grave crisis económica que sufría el país, insistían en la necesidad de eliminar gastos innecesarios, a través de un nuevo sistema de financiación y una mejor organización de las administraciones a fin de evitar duplicidades.

Desde el PP se partía de la base de una España sumida en una grave crisis económica, una situación muy negativa y que consideraban había sido provocada en parte por los múltiples gastos que habían tenido lugar durante los años de bonanza económica del país y que sólo habían contribuido a consolidar estructuras poco eficientes. Todo esto, unido a la poca lealtad institucional que se había vivido dentro del Estado Autonómico durante la legislatura de Zapatero (véase la crisis de Cataluña), hacía necesaria la delimitación de las competencias de cada Comunidad Autónoma, dotándolas de los recursos necesarios para que pudieran llevarlas a cabo y así atender las necesidades de los ciudadanos debidamente. Con este fin, el PP hizo un llamamiento a través de su programa a las Comunidades y Ciudades Autónomas que componen España, aludiendo a su compromiso para con el interés general de la sociedad española.

En cuanto al papel que debía corresponder a las Corporaciones Locales, el PP reconocía en su programa las enormes dificultades económicas a las que se estaban viendo obligadas a hacer frente, situación que hacía necesaria una reforma a fin de potenciar el control de todos los entes que integran la Administración Local. Junto con esta reforma, sería necesaria la aprobación de una nueva Ley Básica del Gobierno y Administración Local, a fin de delimitar las competencias de los Entes Locales, al mismo tiempo que proponían, en el marco autonómico, modificar y vincular la Ley reguladora de las Haciendas Locales y la Ley Orgánica de

Financiación de las Comunidades Autónomas. Finalmente, como medida para lograr la reducción de gastos en tiempos tan críticos para el país, el PP proponía en su programa fomentar la “*agrupación voluntaria*”³² de los municipios de menor dimensión.

En lo relativo a las Diputaciones, el PP únicamente señalaba en este programa la necesidad de modernizar estas instituciones, logrando un desarrollo más profundo de sus competencias, en línea con lo defendido en programas anteriores.

c) Tras las elecciones generales del año 2011

En esta ocasión, el PP salió victorioso de las elecciones generales del año 2011, nombrándose a Mariano Rajoy como nuevo presidente de España. Durante su primer mandato, tal y como prometían en su programa electoral, se aprobó la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que tenía como principal fin introducir una serie de modificaciones en la estructura de la Administración Local con el propósito de eliminar duplicidades administrativas y mejorar su eficacia. Se garantizaba, por medio de esta ley, un mayor control presupuestario de los gastos que derivaban de los Entes Locales, necesario para la recuperación económica del país.

Hasta ese momento, los Entes Locales estaban regulados en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. En palabras del PP, a través de esta normativa no se lograba un funcionamiento eficaz de la Administración Local, sino que, por el contrario, “*había dado lugar a disfuncionalidades, duplicidad en la prestación de servicios [...]*”³³. A fin de mejorar el funcionamiento de los municipios, sistema que en la nueva Ley se llega a calificar de “*excesivamente complejo*”, se enumera un listado de competencias propias de la Administración Local, distinguiéndolas de las competencias autonómicas y estatales. Asimismo, y siguiendo la iniciativa de agrupación voluntaria de municipios propuesta en su

³² Programa Electoral del PP del año 2011. Disponible en <http://www.pp.es/conocenos/programas> (Último acceso 24/02/19).

³³ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. (BOE, 30 de diciembre de 2013).

programa electoral del año 2011, por primera vez se introdujeron medidas (como el incremento de su financiación o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios) dirigidas a fomentar esa fusión voluntaria, que supondría un ahorro en los gastos administrativos.

En relación a la figura de las Diputaciones Provinciales, así como de los Cabildos, Consejos insulares y entidades equivalentes, la nueva Ley prevé que asuman la coordinación de una serie de servicios mínimos en aquellos municipios con una población inferior a los 20.000 habitantes, además de competencias en materia de prestación de servicios de recaudación tributaria o su participación en la elaboración y seguimiento de los planes económicos, entre otros.

El PSOE, entonces en la oposición, continuaba abogando por una reforma constitucional. Precisamente de ese mismo año, 2013, es la conocida como “Declaración de Granada”, declaración mediante la cual el PSOE se reafirma en su posición de promover una reforma de la Carta Magna que ayudase a definir y consolidar el modelo territorial español. En esta declaración, el Partido Socialista comenzaba ensalzando las virtudes del Estado de las Autonomías, equiparando los términos democracia y descentralización y afirmando que gracias al modelo territorial de la Constitución, España, un país nacido de la diversidad de pueblos, había logrado superar las desigualdades territoriales de años anteriores. No obstante, defendía que la existencia de tres razones que obligaban a una reforma constitucional de ese modelo.

En primer lugar, la Constitución de 1978 dibujaba por primera vez un modelo territorial radicalmente distinto hasta lo que entonces España conocía. Precisamente por ello, la Constitución había dejado sin definir líneas importantes que, a día de hoy, tras años de funcionamiento del Estado de las Autonomías, demandaban mayor claridad y precisión. En este sentido, el Partido Socialista apostaba por la inclusión en la Constitución de la denominación de todas las Comunidades Autónomas, petición que ya se vio anteriormente en el programa electoral del partido para las elecciones generales del año 2004, además de proponer la delimitación expresa de las competencias autonómicas y estatales, un nuevo modelo de financiación,

modificaciones en la organización de las Administraciones Públicas y medidas dirigidas a incrementar la cooperación entre ellas.

En segundo lugar, desde el PSOE creían necesario adaptar la Constitución a la nueva realidad social en la que estaba inmersa España: la integración en la Unión Europea, los avances tecnológicos o ser un país de recepción de inmigrantes había producido profundos cambios en la estructura del país, cambios que la Constitución debía reflejar. Conectado con el segundo punto estaría la tercera causa por la que creían necesaria la reforma de la Constitución y que no era otra que el malestar social creado por la crisis económica. Es decir, de nuevo los socialistas veían necesario adaptar la Constitución a la realidad social de España del año 2013: problemas económicos que no hacían otra cosa sino hacer renacer tentaciones centralistas y, al mismo tiempo, secesionistas.

Es por todo esto que el PSOE abogaba por una reforma del modelo territorial que consolidase el mismo y permitiese avanzar a España hacia el federalismo. A partir de este momento, la petición de avanzar hacia el Estado federal será recurrente desde el Partido Socialista. Asimismo, si hasta la fecha se habían limitado a demandar una reforma constitucional del modelo territorial español a fin de incluir la denominación expresa de las Comunidades Autónomas y la reforma del Senado, sus propuestas ahora iban más allá. En efecto, además de pedir la inclusión de la denominación de las Comunidades y Ciudades Autónomas de España, desde el Partido Socialista se proponía delimitar el reparto de competencias, ahora confuso, propuesta que el PP llevaba incluyendo en sus programas electorales desde el año 2008.

Sin embargo, en relación con la Cámara Alta, el PSOE desistió en su deseo de reformarla y propuso, desde la oposición, su sustitución por una “*auténtica Cámara de representación territorial*”³⁴. Consideraba este partido en este punto que, a fin de avanzar hacia el ahora ansiado federalismo, era necesaria una Cámara diferenciada totalmente del actual Senado en España. Sus propuestas, sin embargo,

³⁴ Declaración del Consejo Territorial, Granada, 6 de julio de 2013. *Un nuevo pacto territorial: la España de todos*. Disponible en <http://web.psoe.es/source-media/000000562000/000000562233.pdf> (Último acceso 02/03/19).

no cesaron ahí. El PSOE planteó en esta Declaración de Granada la aprobación de un nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que fuera más justo y equitativo, así como asegurar la igualdad de todos los españoles con independencia del territorio de su residencia.

Entre las propuestas contenidas en su declaración, destaca una cuanto menos llamativa, teniendo en cuenta los acontecimientos recientes que habían provocado tensiones sociales en Cataluña y en el resto de España. El Partido Socialista expresaba su propósito de eliminar el control del Tribunal Constitucional sobre los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía, de forma que no pudiese volver a ocurrir lo sucedido con el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el año 2006, cuando el Tribunal Constitucional lo anuló parcialmente. Esto supondría quitarle a este Tribunal su competencia esencial, que no es otra que velar por el respeto a la Constitución de todas las instituciones y ciudadanos, amén de dar vía libre a los partidos nacionalistas para poder incluir en los Estatutos cuantas demandas y afirmaciones quisieran, aun cuando no se correspondiesen con la realidad.

Por último, y en relación a la Administración Local, el Partido Socialista aludía también a la necesidad de regular y delimitar sus competencias, así como el desarrollo e impulso de planes de apoyo hacia los municipios de menor dimensión, a fin de garantizar la adecuada prestación de servicios a todos los ciudadanos.

Un año después, el PP, entonces en el Gobierno, expuso sus “150 compromisos para mejorar España”³⁵. En esta declaración, el partido se mantuvo en la línea de lo prometido en las elecciones generales del 2011. Así, seguía defendiendo la necesidad de reformar el texto constitucional en lo relativo al modelo territorial a fin de adaptar el articulado a la realidad social española y acabar con el problema soberanista. Con tal fin, el PP hizo alusión en su declaración al informe del Consejo de Estado del año 2006, encargado por el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, y al que nadie había vuelto a hacer referencia. Igualmente, recordó su promesa de reformar la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades

³⁵ Partido Popular, *150 Compromisos para mejorar España*, 2014. Disponible en http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/16.08.28_150_compromisos_para_mejorar_espaa.pdf (Último acceso 02/03/19).

Autónomas, de modo que asegurase el acceso de todos los españoles a unos mismos servicios.

A raíz de la financiación autonómica, el PP recordó en esta declaración las promesas relativas a un nuevo sistema de financiación local, así como la delimitación de las competencias locales y promoción de la agrupación voluntaria de municipios (medidas que ya se habían puesto en marcha con la aprobación de la mencionada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local). En la Intermunicipal popular de Murcia, en octubre de ese mismo año 2014, desde el PP se enfatizó la importancia de las Entidades Locales en tanto que son las instituciones más próximas a los ciudadanos, encargadas de la gestión de sus problemas.

3.1.4. El nacimiento de nuevas fuerzas políticas

En conclusión, se puede observar una evolución en torno a la opinión de ambos partidos en relación al modelo territorial español desde el año 2004 hasta el 2016. Si en un primer momento sólo el PSOE defendía la necesidad de una reforma constitucional que permitiese la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas en la Carta Magna así como la reforma del Senado, a través de este período temporal son los dos partidos los que defienden como solución a los problemas que afronta España una reforma del texto constitucional. Así, la reforma ya no sólo debe limitarse a la inclusión de la denominación de las Comunidades y Ciudades Autónomas, sino también la delimitación de sus competencias a fin de asegurar la unidad de la Nación frente a los desafíos soberanistas. Igualmente, la grave crisis económica que afectó el país desde el año 2008 tuvo como consecuencia que se replantease la organización de los Entes Locales y se apostase por nuevas leyes que permitiesen una gestión más eficiente y con menos gastos innecesarios. En este punto, fue evidente que existía un gran número de municipios en España, algunos con un número de habitantes extremadamente bajo, que no hacía sino dificultar el ahorro en tiempos de crisis económica.

Como resulta evidente, pues, España atravesaba un momento difícil tanto en el plano económico como en el político y social, problemas que los dos partidos

tradicionales parecían no poder solventar. Ello, unido al descubrimiento de numerosos casos de corrupción en el seno de ambos³⁶, tuvo como consecuencia la irrupción con fuerza en el espectro político de dos nuevos partidos: Unidos Podemos – En Comú Podem – En Marea (en adelante, Podemos) y Ciudadanos. En la actualidad, cuentan con 67 y 32 escaños respectivamente en el Congreso, siendo las elecciones generales del año 2015 (repetidas en el año 2016 ante el fracaso a la hora de formar Gobierno), las primeras elecciones generales a las que concurrían. Al igual que hicimos con los dos partidos tradicionales, analizaremos brevemente la ideología de estos dos nuevos partidos políticos.

Podemos fue fundado por Pablo Iglesias, quien comparte nombre y apellido con el fundador del PSOE, en el año 2014. Con una clara ideología de izquierdas, si bien Podemos se define como un partido “*socialdemócrata, patriota y plurinacional*”³⁷, lo cierto es que podría constituirse como un partido con tintes comunistas y con un concepto de patriotismo diferente del defendido por los votantes del PSOE o del PP. En referencia a la aproximación de Podemos a la ideología comunista, Pablo Iglesias llegó a considerar³⁸ que su partido era igual de socialdemócrata que Karl Marx, padre del comunismo a nivel mundial. En cuanto al patriotismo, no cabe sino ponerlo en duda cuando se lee su programa electoral, en el que se defiende reconocer España como “*un país de países*”³⁹, algo que choca con la defensa de la unidad de la Nación española. Sus líderes basan sus discursos en la lucha de clases, acabar con el poder de las clases más ricas y el fin de las injusticias contra las clases obreras, entre otros. Sin duda las claves de su éxito residen en el descontento de la población española, que había sufrido graves penurias durante la crisis económica, con los dos partidos tradicionales.

³⁶ Caso Ere en el seno del PSOE, Caso Gürtel en el PP.

³⁷ Carvajal, A., “Pablo Iglesias define Unidos Podemos: “Socialdemócrata, patriótico y plurinacional”, *El Mundo*, 6 de junio de 2016. Disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2016/06/06/57553f62268e3e093d8b465e.html> (Último acceso 09/01/19).

³⁸ “Pablo Iglesias define Unidos Podemos: “Socialdemócrata, patriótico y plurinacional”. Op. cit.

³⁹ Programa de Podemos para la coalición con el PSOE tras las elecciones generales de 2015. Un país para la gente, bases políticas para un gobierno estable y con garantías, 15 de febrero de 2016. Disponible en <https://podemos.info/wp-content/uploads/2016/02/un-pais-para-la-gente.pdf> (Último acceso 15/02/19).

Ciudadanos, por el contrario, basa parte de su éxito en el desafío soberanista. Este partido nacido en Cataluña en el año 2006 y del cual es presidente Albert Rivera, ha sido el gran referente en la lucha contra el independentismo catalán y la promoción de la unidad de España. Si bien su base ideológica da pie a numerosas discusiones, los hay que lo sitúan en el centro - izquierda (en especial por sus políticas económicas) o, por el contrario, en el centro - derecha (por su defensa de la unidad de España, así como ser clave en el segundo mandato de Mariano Rajoy y en el actual gobierno del PP en la Junta de Andalucía), lo cierto es que desde el propio partido insisten en ser una formación de “centro”. Concurrieron a unas elecciones generales por primera vez en el año 2015, elecciones que, como ya hemos mencionado, tuvieron que ser repetidas en junio de 2016 y que les otorgaron un total de 32 escaños en el Congreso de los Diputados.

3.2. Programas electorales del año 2016, propuestas hasta la actualidad. Clasificación.

Una vez analizada la evolución de las propuestas de los dos partidos con presencia mayoritaria en el Congreso de los Diputados desde las elecciones generales del año 2004, analizaremos a continuación las propuestas de los cuatro partidos con mayor representación en esta Cámara desde las elecciones generales del año 2016, las últimas que han tenido lugar en España. Asimismo, se incluirá en este análisis el informe emitido por el Consejo de Estado en relación con la reforma constitucional que, si bien data del año 2006, sirve como punto de partida para la comparativa de los distintos partidos políticos.

En continuación con lo anterior, y dado que las principales propuestas de reforma del modelo constitucional en lo relativo a la organización territorial versan sobre unas materias concretas, analizaremos la posición de cada partido en relación con la siguiente clasificación: Comunidades Autónomas (denominación, reparto de competencias), Administración Local (incluidas las Diputaciones Provinciales), sistemas de financiación autonómico y local, reforma del Senado.

3.2.1. Comunidades Autónomas: denominación y reparto competencial.

a) Informe del Consejo de Estado del año 2006

Como decíamos en el anterior apartado, y en relación con la inclusión de la denominación de las Comunidades y Ciudades Autónomas en la Constitución, es necesario recordar el informe que el Consejo de Estado hizo en el año 2006, a petición del Gobierno del socialista Rodríguez Zapatero. En este informe, al que prácticamente nadie ha vuelto a hacer referencia en el panorama político, se analizan las distintas posibilidades para introducir modificaciones en el texto constitucional de la mejor manera posible, evitando grandes cambios sin sentido. Por ser un documento de gran relevancia en el objeto de nuestro trabajo, a continuación, analizaremos brevemente los principales puntos que trata.

En primer lugar, el Consejo de Estado expone en su citado informe que la necesidad de citar en la Constitución todas las Comunidades y Ciudades Autónomas que se han constituido reside en que este reparto territorial ya no es una posibilidad que deja abierta la Constitución, sino un modelo de organización ya irrenunciable. Considera, en este sentido, que la Carta Magna es el punto de partida a partir del cual España pasó de ser un modelo territorial fuertemente centralizado a uno políticamente descentralizado. Así, la Constitución dejó a elección de los titulares territoriales la iniciativa respecto del número de Comunidades que habían de constituirse, así como del reparto competencial que debía establecerse. Asimismo, recuerda que este Estado de las Autonomías debe sustentarse sobre la base de la unidad de la Nación española.

Al hilo de lo anterior, el Consejo manifiesta que el modelo abierto que dibuja la Constitución está inspirado en el principio dispositivo, y que, incluyendo el listado de Comunidades y Ciudades Autónomas existentes en la actualidad, se pone fin a este principio. Sin embargo, en su informe el Consejo de Estado recuerda que, verdaderamente, este principio dispositivo no tiene en la actualidad ningún valor, puesto que los artículos relativos a la constitución de los entes autonómicos no son de aplicación desde la organización del actual modelo territorial hace ya más de 20

años. Con esto, el Consejo quiere enfatizar que la reforma propuesta se basa en una “*realidad existente*”⁴⁰, dejando constancia de que se ha superado el modelo inicial previsto en la Constitución.

Por otra parte, se alerta en el informe de las desventajas que presenta el modelo abierto recogido en la Constitución de 1978. En efecto, prueba de este modelo son los Estatutos de Autonomía de las distintas Comunidades Autónomas los que deciden qué competencias les corresponden de las enumeradas en el texto constitucional, poder que ni siquiera los Estados federales tienen. Las Comunidades iniciaron en su día una carrera para lograr el mayor número de competencias posibles, entrando en una competición constante, llegando a reclamar para sí incluso la condición de nacionalidades.

Volviendo a las propuestas de inclusión de las Comunidades en la Constitución, el Consejo señala en su informe que, con el fin de otorgarles a las mismas la importancia que tienen en la realidad del país, habría que incorporar el listado al artículo 2 del Título Preliminar. Asimismo, señala que este listado debe incluirse, con independencia de su incorporación o no al Título Preliminar, en los artículos 137 y 143 de la Constitución, ambos contenidos en el Título VIII De la Organización Territorial del Estado. En lo relativo al orden en qué deben aparecer estas Comunidades, el Consejo se decanta por el criterio histórico, de mayor a menos antigüedad y bajo su denominación ordinaria, su nombre en el uso común.

Otro punto que el Consejo también considera necesario reformar es el relativo a los principios que gobiernan la relación de las Comunidades Autónomas entre sí y con el Estado. Principios como el de solidaridad o el de igualdad son fundamentales para asegurar el buen funcionamiento de todo sistema territorial, en especial uno tan complejo como el español. En este sentido, considera el Consejo que ambos principios no aparecen bien definidos en la Constitución, en tanto que dejan un amplio margen para su interpretación, margen que el Tribunal Constitucional ha

⁴⁰ Consejo de Estado. Informe sobre modificaciones de la Constitución española, febrero de 2006. Disponible en <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf> (Último acceso 20/02/19).

buscado reducir por medio de numerosas sentencias⁴¹. Asimismo, y en relación con el principio de igualdad, desde el Consejo consideran necesario limitar el poder de autonomía de las Comunidades Autónomas a fin de que no existan desigualdades entre las distintas vecindades civiles y los efectos que de ellas derivan. Finalmente, también se hace alusión en el citado informe al deber de cooperación y colaboración que existe entre las Comunidades Autónomas, enfatizando especialmente el hecho de que no se impone con suficiente claridad que es un deber de las Comunidades el observar ambos principios en la toma de sus decisiones.

Tras analizar parte del informe emitido por el Consejo de Estado en el año 2006, si bien parece evidente la complejidad que entraña la reforma del texto constitucional también se pone de relieve la necesidad actualizar la Carta Magna en determinados puntos relativos a los entes autonómicos a fin de adaptarla a los desafíos de la realidad social que vive España. Asimismo, a pesar de haber sido redactado en el año 2006, cuando apenas se podía imaginar el desafío soberanista que vive en la actualidad España, el Consejo de Estado ya advertía de la necesidad de enfatizar determinados principios que deben gobernar la actuación de todas las Comunidades Autónomas, como lo es el de la solidaridad, y que no aparecen bien definidos en la Constitución. Por todo esto, y a pesar de los años que ha pasado olvidado en un cajón, no se puede negar la importancia del informe del Consejo de cara a una reforma constitucional.

b) PSOE

Como ya decíamos en anteriores apartados, el PSOE continúa en el 2016 con su defensa de la necesidad de una reforma constitucional relativa a las Comunidades Autónomas. Si en el año 2004 el gobierno de Rodríguez Zapatero encargaba un informe al Consejo de Estado a fin de estudiar la inclusión de la denominación de las Comunidades y Ciudades Autónomas en la Constitución de 1978, en los últimos años también defendían la necesidad de delimitar las competencias autonómicas y

⁴¹ Véase en este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio 152/1988 y Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de diciembre 236/1991, en relación con conflictos de competencia en País Vasco y Cataluña respectivamente, donde se ha intentado definir el principio de solidaridad como un deber de cooperación, auxilio recíproco y lealtad entre las Comunidades Autónomas.

estatales, además de avanzar hacia un modelo de Estado federal que sería clave en la solución del desafío soberanista. Así, en su programa para las elecciones generales del año 2016, sus propuestas no varían con respecto de lo que venían defendiendo años atrás. Más aun, en el programa directamente se remite a la ya analizada Declaración de Granada, que tuvo lugar en el año 2013, y donde por primera vez el PSOE habló claramente sobre la configuración de España como un Estado Federal.

En la actualidad, el PSOE señala que la reforma del modelo territorial es necesaria, en tanto que la Constitución dejó este modelo “*prácticamente en blanco*”⁴². Para el Partido Socialista, el Estado Federal es el modelo que más conviene a España, en tanto que es el que mejor garantiza “*el desarrollo de las libertades democráticas*”⁴³, respetando la diversidad de culturas entre las regiones que conforman el país. Sólo través del sistema federal se lograrán superar las tensiones sociales que dividen en la actualidad al conjunto de españoles, reforzándose el compromiso de los distintos estados federales con el Estado español a través de la introducción del principio de lealtad federal. Así, para el adecuado funcionamiento de este Estado, es necesaria la reforma constitucional del modelo territorial, incluyendo en la Constitución el listado de Comunidades y Ciudades Autónomas que han surgido desde su entrada en vigor en el año 1978, mejorando el régimen de cooficialidad de lenguas y delimitando las competencias autonómicas y estatales, despejando las dudas sobre esta distribución que existen hoy en día.

c) PP

Prosiguiendo con la postura de los diferentes partidos políticos, en lo relativo a las Comunidades Autónomas, el PP manifiesta en su programa electoral del año 2016 la necesidad de defender el Estado de las Autonomías tal y como aparece establecido en la Constitución, puesto que es la única forma de alcanzar unidad y cohesión social en España. No se hace referencia en este programa, por el contrario, a las posibles reformas relativas a estos entes autonómicos y a su redacción actual en el texto

⁴² PSOE. Propuestas de reforma de la CE; cuatro razones fundamentales que avalan la necesidad de reforma. Disponible en <http://www.psoe.es/propuestas/reforma-constitucional/> (Último acceso 02/03/19).

⁴³ Propuestas de reforma de la CE; cuatro razones fundamentales que avalan la necesidad de reforma. Op. cit.

constitucional, limitándose a señalar que desde este partido no consideran conveniente una profunda reforma de la Carta Magna. En este sentido, enfatizan que cualquier reforma que se lleve a cabo debe hacerse desde la lealtad institucional, prueba del difícil contexto social que atravesaban en la época, no menor que el actual.

Al hilo de lo anterior, en el decimoctavo Congreso Popular, que tuvo lugar en el año 2017, los dirigentes del PP insistieron en la defensa de la Constitución y el Estado de las Autonomías, un modelo territorial que dicen se ha probado como un éxito hasta la fecha. Este modelo, uno de los más descentralizados del mundo⁴⁴, acerca los problemas de la ciudadanía a las instituciones, favoreciendo una más ágil y eficaz solución de los mismos. Si bien en este Congreso tampoco aluden a una reforma constitucional relativa a las Comunidades Autónomas en una serie de puntos determinados, sí que señalan que es necesaria la mejora del modelo autonómico. Así, aún no mencionando los puntos en que es necesario mejorar la regulación de este modelo, consideran por ejemplo que la Conferencia de Presidentes es una herramienta útil para lograr el acercamiento entre el Gobierno de España y las distintas Comunidades Autónomas.

Con motivo de la Convención Nacional, en enero del presente año 2019, el presidente del Senado y presidente del PP de Madrid, Pío García-Escudero, señaló que “[...] España no es ninguna nación de naciones, sino una única Nación de ciudadanos libres e iguales⁴⁵”, precediendo el discurso de clausura⁴⁶ de Pablo Casado, presidente del PP, en el que defendía la aplicación inmediata y completa del artículo 155 de la Constitución en Cataluña, a fin de deponer al Gobierno de esta

⁴⁴ Así lo afirmaron un grupo de académicos de Oxford en 2017. Véase Sánchez de la Cruz, D. “España es el segundo país del mundo con más descentralización territorial”, *Libertad Digital*, 31 de octubre de 2017. Disponible en <https://www.libremercado.com/2017-10-31/espana-es-el-segundo-pais-del-mundo-con-mas-descentralizacion-territorial-1276608297/> (Último acceso 26/02/19).

⁴⁵ García-Escudero, P. “Nuestra indisoluble unidad como Nación, es perfectamente compatible con el reconocimiento a la autonomía política de los distintos territorios que integran España”, Nota de prensa del PP, 20 de enero de 2019. Disponible en http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/19.01.20_pio_garcia-escudero_clausura_convencion_nacional.pdf (Último acceso 26/02/19).

⁴⁶ Casado, P. “Si hace unos meses dije “si yo gano, nadie pierde”, ahora digo que si gana el PP ganan los españoles”, Nota de prensa del PP, 20 de enero de 2019. Disponible en http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/19.01.20_titulares_casado_clausura_convencion.pdf (Último acceso 26/02/19).

Comunidad y hacerse con el control de áreas como la educación o los medios públicos de comunicación. Asimismo, y en continuación con lo anterior, Casado reivindicó la unidad de España y la necesidad de tomar medidas para fomentar la cohesión territorial, acabando con las propuestas identitarias que amenazan en la actualidad al país.

Entre las prioridades del PP en la actualidad, parece claro que, si bien consideran que hay que mejorar el modelo autonómico, los medios que tienen en mente para lograrlo no pasan por una reforma del texto constitucional. Así, dejan, al menos por el momento, atrás las propuestas de programas anteriores relativas a una reforma parcial de la Constitución de 1978 que, entre otras cosas, ayudase a delimitar las competencias autonómicas y las estatales.

d) Podemos

Tampoco Podemos hace referencia alguna en su programa para las elecciones generales del año 2016 a la reforma constitucional relativa a las Comunidades Autónomas. Si bien señalan que es necesaria la construcción de una nueva gobernanza democrática e inclusiva, y apuntan al principio de autonomía como una de las bases del Estado del Bienestar en España, no profundizan más en las reformas o medios a través de los cuales se ha de llevar a cabo esa mejora. No obstante lo anterior, en un programa redactado tras las elecciones generales del año 2015, que tuvieron que repetirse en el año 2016 ante la falta de Gobierno, Podemos sí se pronuncia con mayor claridad sobre este tema.

Este partido político, al contrario que los otros tres objeto de análisis, considera que la voluntad de los españoles ya no es la de vivir juntos, y que eso se debe a tres causas, siendo la primera de ellas que el actual modelo territorial, si bien es descentralizado, no reconoce las “*singularidades nacionales*”⁴⁷. La segunda causa, en relación con la primera, sería la subordinación de estas singularidades a la construcción de una España que sólo permite una única identidad. Finalmente, desde Podemos consideran que en los últimos años han tenido lugar sucesivos procesos de

⁴⁷. Un país para la gente, bases políticas para un gobierno estable y con garantías. Op. cit.

recentralización que no han hecho sino crispar el ambiente social en España. Más aún, Podemos manifiesta que España es “un país de países” y que es por tanto necesaria una reforma constitucional encaminada a reconocer el carácter plurinacional del Estado y a terminar con la idea de que el resto de “naciones” de España están subordinadas a la Nación española.

Las reformas propuestas por este partido irían por tanto desde la modificación del artículo 2 de la Constitución con el objetivo de consagrar un nuevo modelo territorial en el que se reconozca la pluralidad de España hasta el establecimiento de un nuevo marco competencial y un blindaje de éstas. Por último, en relación con la situación de Cataluña, este es el único partido de los cuatro analizados que aboga por el derecho a decidir de los ciudadanos de esta Comunidad Autónoma, y apuesta por la convocatoria de un referéndum tal y como establece el artículo 92 de la Constitución⁴⁸.

e) Ciudadanos

Una vez analizadas las posturas del PSOE, PP y Podemos en relación a la actual regulación constitucional de las Comunidades Autónomas, sólo falta un partido por analizar, Ciudadanos. Decíamos antes que este partido, nacido en Barcelona, se identifica por liderar la oposición contra el desafío soberanista en Cataluña. Así, no es de extrañar que sus ideas difieran radicalmente de las de Podemos, partidarios de convocar un referéndum en esta Comunidad Autónoma. Ciudadanos, por el contrario, considera necesario limitar el poder de los nacionalistas que, con su actuación, no sólo causan tensiones sociales, políticas y económicas en Cataluña sino en toda España, amenazando “*la calidad democrática de nuestro país*”⁴⁹.

Es por esto que Ciudadanos considera la reforma constitucional del modelo autonómico como solución clave frente al independentismo. Desde un partido que

⁴⁸En este sentido, la Constitución establece en su Título III. De las Cortes Generales, Capítulo segundo, de la elaboración de las leyes, Artículo 92.1 que “Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos.”

⁴⁹ Ciudadanos. Estrategia aprobada por la IV Asamblea General, Coslada, 5 de febrero de 2017. Disponible en <https://www.ciudadanos-cs.org/estrategia> (Último acceso 03/03/19).

nació como partido regional, se propone la inclusión de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas en la Constitución de 1978, así como la delimitación de las competencias autonómicas. Estas han sido compartidas por el PSOE y por el PP en programas anteriores, si bien Ciudadanos no se detiene ahí; propone la prevalencia de la legislación estatal sobre la de las Comunidades Autónomas, la supresión de la posibilidad de delegar a las Comunidades Autónomas las competencias que la Constitución otorga al Estado y, por último, la supresión de la disposición transitoria cuarta donde se contempla la posibilidad de incorporar Navarra al País Vasco.

Analizando las propuestas de Ciudadanos, resulta incluso curioso comprobar cómo un partido que nació en Cataluña, una de las Comunidades que más autonomía ha demandado en los últimos años, apueste con fuerza por un cambio en el modelo autonómico, virando hacia una especie de recentralización y dejando atrás el modelo abierto que está vigente en la actualidad. Consideran desde este partido que sólo así se podrá hacer frente a los movimientos separatistas, además de que sólo reformando la Constitución en este punto se logrará verdaderamente la igualdad entre los españoles, asegurando que todos tengan acceso a unos mismos servicios.

3.2.2. La Administración Local

La Administración Local y su regulación también han sido objeto de extensos debates entre los distintos partidos políticos, especialmente en los últimos años. La crisis económica que comenzó en el año 2008 puso de relieve la necesidad de reformar la gestión de las provincias y municipios, a fin de evitar duplicidades administrativas y gastos innecesarios.

a) PP

Con este fin precisamente el PP aprobó durante la primera legislatura de Mariano Rajoy (2011-2016) una Ley de Reforma Local, la ya mencionada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En el preámbulo de ésta se explica que tiene como objeto principal adaptar “*la normativa básica en materia de Administración Local para la adecuada aplicación*

de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales”⁵⁰, siendo necesario para ello algo más que una modificación de la hasta entonces vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Así, el PP buscaba por medio de esta Ley delimitar las competencias que corresponden a las Entidades Locales, de forma que éstas no puedan ejercer competencias que no tienen expresamente atribuidas. Se busca poner fin a la asunción de competencias sin control por parte de estos Entes, hecho que repercutía directamente en la financiación de los mismos, haciendo muchas veces imposible su sostenibilidad financiera. Del mismo modo, la escasa regulación de las competencias propias de estos Entes tenía como consecuencia su asunción por parte de varias Administraciones Públicas al mismo tiempo, creando confusión y gastos innecesarios en la gestión. A partir de la nueva Ley, los Entes Locales sólo pueden ejercer las competencias que expresamente les han sido atribuidas o delegadas por el Estado y Comunidades Autónomas, siempre con su correspondiente dotación presupuestaria y para un mínimo de 5 años. Asimismo, por medio de esta disposición se reforzaba la función interventora del Gobierno en las Entidades Locales, fijándose medidas de control y transparencia que han dado lugar a numerosas protestas por parte del PSOE, en tanto que considera que esta Ley no es sino un ataque directo contra la autonomía local.

b) PSOE

En su programa del año 2016, el PSOE se manifiesta claramente en contra de esta Ley de Reforma Local, prometiendo su derogación y la promulgación de una nueva Ley que no vaya en contra de la autonomía que gozaban los Entes Locales, y a los que el PP ha convertido en “*meros gestores de decisiones ajenas*”⁵¹. Este partido apuesta por una reforma que garantice la autonomía local por medio de la definición de las competencias que deben corresponder a los Entes Locales, asegurando que

⁵⁰ Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Op. cit.

⁵¹ Programa Electoral del PSOE del año 2016. Disponible en <http://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf> (Último acceso 18/02/19).

cuentan con la correspondiente financiación para poder llevarlas a cabo, así como el establecimiento de una serie de medidas de control que aseguren la transparencia en la gestión.

Al hilo de lo anterior, el PSOE también propone aprobar planes de acción para asegurar la supervivencia de los municipios y entidades de menor dimensión, garantizando que cuentan con un nivel adecuado de recursos. En este sentido, el Partido Socialista promete impulsar la “*intermunicipalidad*”⁵², mediante mancomunidades y consorcios que ayuden a las poblaciones rurales con menor número de recursos en su gestión. Desde el partido enfatizan la importancia de los Entes Locales por ser las instituciones más próximas a la ciudadanía y las responden de sus demandas para el día a día.

En esta misma línea se pronuncia el PP, que considera a las Entidades Locales como las que “*mejor conocen las necesidades y los problemas de los ciudadanos*”⁵³. Es por esto que en su programa electoral del año 2016, el partido popular promete continuar eliminando duplicidades administrativas y gastos innecesarios, en su labor por lograr la mejora de la gestión de estos Entes, cuyo servicio a la ciudadanía debe ser cercano, flexible y sin trabas burocráticas. Recuerdan que durante la primera legislatura del presidente Mariano Rajoy se logró un ahorro de 33.400 millones gracias a la supresión de 2.305 entes, y apuestan por continuar fomentando la agrupación de municipios a través de su Ley de Reforma Local. Asimismo, se comprometen a impulsar y reforzar la Comisión Nacional de la Administración Local y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), a fin de promover la colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración Local, así como garantizar la calidad de los servicios prestados.

c) Podemos

⁵² Programa Electoral del PSOE del año 2016. Op. cit.

⁵³ Partido Popular. 22Unión Intermunicipal Popular, Murcia, 26 de octubre de 2014. Disponible en http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/14.10.26_conclusiones_22_intermunicipal_popular_murcia.pdf (Último acceso 22/01/19).

Por su parte, Podemos propone la creación de un Ministerio de Plurinacionalidad, Administraciones Públicas y Municipalismo, a fin de mejorar la estructura territorial del Estado. En lo relativo a la Administración Local, dentro de la labor de este nuevo Ministerio propone la creación del Consejo General de Grandes Ciudades, que debe entenderse ayudará en la gestión de los municipios y promoverá la colaboración entre las principales ciudades en España. Asimismo, al igual que el PSOE y el PP, desde este partido se defiende la Administración Local como la principal proveedora de los servicios públicos, siendo la primera en atender las necesidades de los ciudadanos por su cercanía para con ellos. No obstante, consideran que los municipios se han deteriorado con el paso de los años, necesitando reformas en su financiación y en el marco de sus competencias que ninguno de los dos partidos tradicionales ha llevado a cabo. Más aún, consideran que la Ley de Reforma Local del PP en el año 2013, también discutida por el PSOE como ya se ha analizado, no solo no ha mejorado la gestión de los municipios sino que ha bloqueado sus competencias y, con ello, su capacidad política. Desde Podemos se apuesta por una “*tercera descentralización*”⁵⁴ que otorgue a los ayuntamientos mayor autonomía política, junto con la financiación suficiente para que pueda llevar a cabo sus competencias.

A fin de conseguir esta autonomía para los Entes Locales, Podemos considera necesario derogar la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, en tanto que impiden que los ayuntamientos tengan competencias sobre materias que, desde el partido, se consideran cruciales. Así, un ejemplo sería la atención a las víctimas de violencia machista, servicio que no pueden llevar a cabo los Entes Locales. Junto con la derogación de esta ley y la asunción de un mayor número de competencias por parte de los ayuntamientos, también prometen la apertura de una mesa de diálogo con los municipios en los que estén presentes los partidos políticos junto con el “*conjunto de realidades municipales*”⁵⁵. Sobre lo que puede entenderse por este concepto, parece que Podemos lo deja a la libre interpretación de los españoles.

⁵⁴ Un país para la gente, bases políticas para un gobierno estable y con garantías. Op. cit.

⁵⁵ Un país para la gente, bases políticas para un gobierno estable y con garantías. Op. cit.

d) Ciudadanos

En su programa electoral, Ciudadanos, si bien se centra más en las Comunidades Autónomas y la necesaria reforma del modelo territorial regulado en la Constitución, también hace referencia a la Administración Local. En una línea similar a la del PP, desde esta formación consideran necesarias medidas dirigidas a promover la agrupación voluntaria de municipios, ya que existen en la actualidad más 8.000 municipios en España que no hacen sino provocar un aumento de los costes así como dificultan la prestación de servicios a los ciudadanos. Igualmente, proponen la eliminación de trabas burocráticas y la mejora en la eficiencia de la gestión de recursos por parte de los Entes Locales. Ciudadanos cree que el fortalecimiento de los municipios sólo se logrará a través de estas medidas. Así, es el único partido que no critica la Ley de Reforma Local promulgada por el PP además de tampoco demandar mayor autonomía para los Entes Locales.

e) Diputaciones Provinciales

Finalmente, antes de concluir este apartado referido a la Administración Local, es necesario hablar de las Diputaciones Provinciales, sobre las cuales el debate político es intenso. Tanto Podemos como Ciudadanos piden la disolución de las mismas, sin incluir las Diputaciones Forales, si bien por motivos distintos. Podemos considera que las Diputaciones no son más que entes representativos de la concepción centralista del Estado, cuyas funciones, siempre desdibujadas, deben asumir las Comunidades Autónomas a fin de que estas decidan en sus territorios qué órganos son los más adecuados para asumir la coordinación entre municipios. En cuanto a las Diputaciones Forales, consideran que deben seguir existiendo puesto que *“forman parte del diseño institucional propio de los territorios vascos⁵⁶”*. Desde Ciudadanos, por el contrario, la razón que se esgrime para la supresión de las Diputaciones es la de ser entes de dudosa utilidad y que a menudo se han probado como fuente de corrupción por su falta de transparencia. Aunque no señalan quién ha de asumir sus funciones, creen que a través de la supresión de estos entes se

⁵⁶ Un país para la gente, bases políticas para un gobierno estable y con garantías. Op. cit.

logrará la prestación de unos servicios de mejor calidad, a la vez que se eliminará la corrupción y los gastos innecesarios.

Por el contrario, el PP afirma que las Diputaciones son necesarias y que por esta razón se ha reforzado su papel a través de la Ley de Reforma Local. Tildan su servicio de fundamental en la coordinación de la prestación de servicios por los diferentes ayuntamientos, alegando que esto no sería posible de otro modo. En este sentido, las Diputaciones coordinan la prestación de servicios mínimos en municipios con una población inferior a los 20.000 habitantes, además de prestar servicios de recaudación tributaria y colaborar con las Comunidades Autónomas en la supervisión y coordinación de los procesos de fusión de municipios. Asimismo, desde el partido popular aseguran que las Diputaciones contribuyen en gran medida al desarrollo económico y social de los municipios en España y que no suponen un problema financiero para el Estado, en tanto que la mayoría presenta una situación de superávit. Suprimir las Diputaciones carece de sentido, según el PP, en tanto que al final su labor habría de ser asumida por otros entes, no reduciéndose el coste actual.

Al igual que el PP, el PSOE tampoco aboga por la supresión de las Diputaciones, proponiendo, eso sí, su modernización a fin de mejorar su eficacia en la prestación de servicios así como profundizando en los controles de transparencia y racionalidad de las mismas.

3.2.3. Sistemas de financiación autonómico y local

Si bien es cierto que este apartado presenta una gran conexión con los dos anteriores, su importancia justifica que se analice de forma separada. Así, junto con sus propuestas para la mejora del modelo territorial español, los partidos prometen acometer una serie de reformas en los sistemas de financiación autonómico y de la Administración Local, que permitan una gestión más eficiente de los recursos. Un ejemplo de ello es la más que analizada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, o de Reforma Local, a través de la cual el PP buscaba la sostenibilidad presupuestaria de los ayuntamientos, en un intento por acabar con el gasto sin sentido que sólo perjudicaba al Estado del

Bienestar. En su programa, el PP defiende esta Ley y sus políticas durante la primera legislatura de Mariano Rajoy, prometiendo continuar en su esfuerzo por definir las competencias que se otorgan a cada ente, a la que vez que se les asigna la financiación necesaria para llevarlas a cabo. Se pretende así aportar claridad a la actual organización territorial en lo que se refiere a las finanzas, evitando duplicidades administrativas y trabas burocráticas que dificulten el correcto funcionamiento de las instituciones.

En relación a lo anterior, y de manera paralela al nuevo modelo de financiación local, el PP prometía, ya antes de su programa electoral del año 2016, reformar la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, con el fin de asegurar la prestación de unos servicios comunes a todos los españoles con independencia de la Comunidad en la que residan. Se proponía el Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano donde debatir y estudiar el nuevo modelo de financiación territorial.

Por su parte, el PSOE también hace referencia en su programa al sistema de financiación autonómico, prometiendo en su programa medidas orientadas a establecer los elementos fundamentales del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas a fin de lograr fijar, entre otras cosas, unos tipos impositivos comunes para todos los españoles, de manera que el esfuerzo fiscal sea similar en todos los territorios. Esta reforma debe tener también como fin lograr la mayor transparencia posible, de manera que se garantice el correcto funcionamiento de la contribución interterritorial. Del mismo modo, proponen la derogación de la Ley de Reforma Local del PP y su sustitución por otra Ley que asegure que los Entes Locales puedan llevar a cabo sus competencias con la financiación adecuada, sin comprometer su estabilidad financiera. Precisamente también con ese propósito, se comprometen a impulsar una nueva Ley de las Haciendas Locales, a través de la cual se defina la participación de las Haciendas Locales en los tributos del Estado y en los de las Comunidades Autónomas.

Podemos también considera necesaria una transformación del modelo de financiación, de manera que se garantice de la mejor manera posible la solidaridad entre los territorios que conforman España. Como ya hemos visto en los apartados anteriores, Podemos apuesta por una mayor cesión de competencias tanto a las

Comunidades como a la Administración Local, de forma que se avance hacia una descentralización más profunda. Es por esto que propone un mayor control de las Comunidades Autónomas en lo que a potestad tributaria se refiere, tanto en los tributos que el Estado les ha cedido como en los estatales en los que participan. Denuncian que el actual sistema de financiación ha tenido como consecuencia el aumento de las desigualdades territoriales y por eso establecen que una de las prioridades del nuevo sistema ha de ser lograr que todos los entes cuenten con los presupuestos suficientes para poder llevar a cabo sus funciones. Con tal fin, consideran necesaria la redistribución de las riquezas entre los territorios, siempre observando el principio de equidad territorial.

Precisamente para garantizar que todos los españoles tienen acceso a unos servicios comunes, desde Ciudadanos se propone la prestación de una cartera de servicios mínimos por parte del Estado, que podrá ser ampliado por las respectivas Comunidades Autónomas. Éstas se harían cargo de la financiación de los servicios que excedan del mínimo garantizado por el Estado, de forma que los ciudadanos de cada Comunidad serían al final los que decidieran si quieren o no estos servicios. Entre las áreas que debe cubrir el Estado, consideran fundamental que se garantice un mismo servicio sanitario en todo el territorio español, evitando diferencias en un tema tan fundamental como lo es la salud. Ciudadanos es, además, el único partido de los analizados que propone la revisión de las contribuciones navarra y vasca a la Hacienda estatal, un tema que es cuanto menos controvertido, puesto que el País Vasco considera que tener su propia Hacienda es un derecho que le corresponde por razones históricas.

3.2.4. Reforma del Senado

Es éste un tema al que todos los partidos hacen referencia en sus respectivos programas, bien proponiendo la reforma de la Cámara Alta de las Cortes Generales, bien proponiendo su disolución y sustitución por una Conferencia de Presidentes. Lo cierto es que todos parecen estar de acuerdo en que esta Cámara no cumple con sus funciones de representación territorial y que es necesaria una reforma que asegure su correcto funcionamiento.

Ni el PP ni el PSOE, tampoco Podemos, son partidarios de su supresión, aunque sí proponen la reforma de esta Cámara. En este sentido, el PP cree necesario potenciar su naturaleza territorial a fin de convertirlo en el foro donde de verdad tengan lugar los debates sobre las cuestiones territoriales. El Senado debe servir para fomentar la cooperación del Estado con las Comunidades Autónomas, así como entre éstas últimas. Consideran que esto sólo se logrará fortaleciendo el Senado, de forma que deje de estar a la sombra del Congreso, y tenga más peso por ejemplo en las iniciativas legislativas que incidan en el modelo autonómico. Igualmente, proponen la reforma de los reglamentos tanto del Congreso como del Senado a fin de lograr una mejor representación de los ciudadanos mediante la eliminación de trabas y procedimientos complejos.

El PSOE apuesta también por una reforma del Senado con el mismo fin que el PP; reforzar su carácter de Cámara territorial. Apuestan por un cambio en su estructura y forma de representación actual de las Comunidades Autónomas, así como por la atribución de mayor peso a esta Cámara en los asuntos con incidencia en el modelo autonómico, véase leyes de financiación o con incidencia territorial. En la Declaración de Granada, a la que se remiten en su programa del año 2016, el PSOE manifestó que la reforma de esta Cámara es de vital importancia, en tanto que supone uno de los pilares esenciales de un Estado Federal.

Como apuntábamos anteriormente, Podemos tampoco propone la supresión del Senado, si bien manifiesta la necesidad de reformar esta Cámara para que tenga verdadera utilidad. Así, proponen cambios en el sistema de elección de los senadores, a fin de garantizar que sean representantes de las Comunidades Autónomas (de su ejecutivo y legislativo). Asimismo, se atribuirían nuevas funciones al Senado, como la debatir y aprobar leyes estatales que afecten a las Comunidades (esto es, atribuir más peso a esta Cámara en la toma de decisiones de leyes con incidencia en el marco autonómico, en la línea de lo prometido por PSOE y PP), fomentar las relaciones de las Comunidades con el Estado y la UE y participar en los Presupuestos Generales del Estado, asegurando así la participación de las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones relativas a su financiación.

Por el contrario, y a diferencia de las anteriores propuestas, Ciudadanos aboga por la supresión del Senado y su sustitución por una Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas. Este partido justifica su propuesta señalando que es la única forma de acabar con el “*cementerio de elefantes*”⁵⁷ en que los dos partidos tradicionales han convertido el actual Senado. De este modo, los miembros de la nueva Conferencia dispondrán de un voto que será ponderado dependiendo de la población de la Comunidad la cual representa.

En su ya mencionado informe del año 2006, el Consejo de Estado también analiza la propuesta del Gobierno de Rodríguez Zapatero relativa a una posible reforma del Senado. En este sentido, en el informe se recogen una serie de pautas a seguir que tienen como fin reforzar el papel del Senado como Cámara territorial. Así, a fin de que deje de ser un órgano de “*relevancia menor*”⁵⁸ en el sistema bicameral español, desde el Consejo se propone reforzar las competencias que ya tiene, además de atribuirle nuevas funciones, si bien nunca alcanzando la misma relevancia que el Congreso de los Diputados. Entre las funciones que podrían atribuirse a la Cámara alta estaría “*la primera lectura en la tramitación parlamentaria de ciertos proyectos legislativos*”⁵⁹ así como “*la posibilidad de toma en consideración, incluso en exclusiva, de las proposiciones de ley de las Asambleas legislativas autonómicas*”⁶⁰.

Al hilo de lo anterior, el Consejo de Estado propone una serie de cambios en el sistema de elección de los Senadores. Asimismo, a través de este nuevo sistema, el Senado pasaría a tener un carácter permanente que sólo se vería interrumpido en caso de disolución (modificándose por tanto lo dispuesto en el artículo 69.6, por el que se establece una duración de cuatro años del mandato de los Senadores). Las causas de disolución del Senado serían reducidas a la contenida en el artículo 168 de la Constitución, donde se dispone la disolución inmediata de las Cortes en el supuesto de que se apruebe la revisión total o parcial de la Constitución que afecte al Título Preliminar, Capítulo 2º, Sección 1ª del Título I o al Título II.

⁵⁷ Programa Electoral de Ciudadanos del año 2016. Disponible en <https://www.ciudadanos-cs.org/nuestro-proyecto> (Último acceso 03/03/19).

⁵⁸ Informe sobre modificaciones de la Constitución española. Op. cit.

⁵⁹ Informe sobre modificaciones de la Constitución española. Op. cit.

⁶⁰ Informe sobre modificaciones de la Constitución española. Op. cit.

Así, el Senado se renovaría a la par que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, además del supuesto de disolución previsto en el citado artículo 168. A fin de incluir el nuevo sistema de elección de los Senadores en la Constitución de 1978, sería necesario modificar el artículo 69. Manteniendo el primer apartado, donde se establece que el Senado es la Cámara de representación territorial, el apartado segundo pasaría a señalar que cada Comunidad escogería a un total de 6 Senadores, a los cuales se sumaría otro más por cada millón de habitantes y otro por cada provincia del territorio. El actual apartado segundo de la Constitución dispone que se eligen cuatro Senadores por provincia.

En cuanto a la redacción de los apartados tercero, cuarto y quinto del artículo 69, desde el Consejo se proponen dos versiones. En la primera, el apartado tercero establecería que la elección de los Senadores tendría lugar al mismo tiempo que las elecciones autonómicas para la Asamblea Legislativa, con la excepción del supuesto previsto en el artículo 168 para la disolución del Senado. A las Ciudades de Ceuta y Melilla les corresponderían dos Senadores respectivamente, según el apartado cuarto, y por el apartado quinto se dispondría que el fin del mandato de los Senadores tendría lugar con la toma de posesión de los nuevos Senadores electos o, de nuevo, con la disolución de la Cámara prevista en el 168 de la Constitución.

La segunda versión prevista en el informe para la modificación de los vigentes apartados tercero, cuarto y quinto del artículo 69 sería similar, sólo variando la redacción del apartado tercero, por el cual se establecería el sistema de elección de los Senadores, eligiéndose un Senador por provincia mediante elecciones, correspondiendo la elección del resto a las distintas Asambleas legislativas en función de lo dispuesto en los Estatutos de las Comunidades Autónomas.

Cualquiera de las versiones propuestas obligaría a modificar estos tres apartados del artículo 69, apartados en los que actualmente se regula el sistema de elección de los Senadores en las islas, Canarias y Baleares, así como en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Finalmente, en el vigente apartado quinto se establece la designación por parte de las Comunidades Autónomas de un Senador y de otro más por cada millón de habitante, que serán designados por las correspondientes

Asambleas legislativas o, en defecto de éstas, por el órgano superior de las Comunidades que designen los Estatutos.

Las reformas propuestas en el informe del Consejo van orientadas, pues, a otorgar mayor relevancia al Senado en cuanto cámara territorial. Es en el Senado donde deben tener lugar las negociaciones entre Comunidades y de éstas con el Estado, preservando así tanto los distintos intereses territoriales como el interés general del Estado español. Este es el objetivo último que persiguen los partidos políticos analizados a través de sus propuestas.

4. Conclusión

Son muchos los que a lo largo de los últimos años han escrito sobre una posible reforma del texto constitucional a fin de adaptarla a la realidad social y política que atraviesa España, realidad que, no se puede negar, es muy distinta a la que se vivía en el año 1978 cuando entró en vigor la Constitución. En efecto, era esa una época en la que la sociedad española se preparaba para vivir por primera vez en una democracia, tras cuarenta años de gobierno franquista, la Unión Europea era un proyecto que comenzaba a consolidarse y España no era un país de recepción de inmigrantes. Así, en el contexto de la Transición, la Constitución se asentó sobre tres grandes pilares, ampliamente respaldados por las formaciones políticas de entonces y la opinión pública: el Estado democrático y social, la monarquía parlamentaria y una organización territorial en la que se reconociesen las distintas autonomías y regiones⁶¹.

Al hilo de lo anterior, se equiparaban entonces los conceptos de descentralización y democracia, relación que el PSOE enfatizó en su más que analizada Declaración de Granada, en el año 2013. Si bien la centralización no contaba con el respaldo de la sociedad y la clase política, y se apuntaba hacia un modelo descentralizado que, entre otras cosas, diera respuesta a los problemas que planteaban los nacionalistas

⁶¹ Cámara Villar, G. "La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional", *Revista de Derecho Político*, s.l. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/21966/17955> (Último acceso 05/03/19).

periféricos, no existía un consenso sobre el modelo que debía adoptarse en lo relativo a la organización territorial de España. En este sentido, las opiniones se dividían entre quienes eran partidarios de avanzar hacia un modelo federal y quienes limitaban la descentralización al simple nivel administrativo.

Como ya hemos analizado, el informe del Consejo de Estado señalaba que la Constitución dibujó un modelo abierto de sistema territorial, modelo que debía ir definiéndose con los años a partir del principio dispositivo. Esto ha tenido como consecuencia la configuración de un modelo de Estado que nada tiene que envidiar a los Estados federales, donde el nivel de autonomía de los Estados miembros es igual o incluso inferior al nivel de autonomía del que gozan las Comunidades Autónomas. El modelo surgido a raíz de la Constitución fue considerado un éxito en los años posteriores, en tanto que permitía un mejor funcionamiento del Estado del Bienestar, al ser las Comunidades las que asumieron las principales funciones de prestación de servicios, además de contribuir este sistema al proceso democratizador que se estaba viviendo en España, puesto que acercaba la Administración a los ciudadanos. Sin embargo, tras la reforma del Estatuto de Cataluña en el año 2006 y la crisis económica que comenzó en el año 2008, todos aquellos que habían tildado de éxito el modelo configurado a la luz de la Constitución, comenzaron a creer que era necesaria una reforma de ésta en cuanto a la organización territorial se refiere⁶².

En continuación con lo anterior, las disfuncionalidades de este modelo territorial se hicieron evidentes, abogándose por introducir modificaciones que fueran desde cuestiones institucionales, como la mejora de los mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades, y de éstas entre sí, hasta cambios en el reparto competencial establecido en la Constitución, pasando por cuestiones identitarias que exigían una solución a *“la falta de arraigo [...] del principio de lealtad”*⁶³. A través del análisis de la opinión pública, los programas de los partidos políticos y los artículos académicos, se pone en evidencia que el Estado de las Autonomías sufre hoy en día una grave crisis. Por una parte, la cuestión catalana y, en menor calado,

⁶² La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional. Op. cit.

⁶³ La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional. Op. cit.

la vasca, debilitan un sistema que, si bien es descentralizado, debe asentarse sobre la base indiscutible de la indisolubilidad de la Nación. Los discursos nacionalistas y las concesiones que se han hecho en este sentido (véase el Estatuto de Cataluña aprobado en el año 2006) han tenido como consecuencia la división de la sociedad entre aquellos que piden la independencia, los que reclaman un reparto competencial más definido y los que directamente abogan por la recentralización de España. Por otra parte, la crisis económica ha puesto en evidencia la mala coordinación entre Administraciones, así como la necesidad de eliminar gastos innecesarios y trabas burocráticas que sólo contribuyen a la ineficacia del sistema.

Los partidos políticos que hemos analizado en este trabajo son conscientes de estas disfuncionalidades que presenta el Estado de las Autonomías, de ahí que todos propongan una serie de cambios y reformas orientados a fortalecerlo. Sin embargo, a la hora de gobernar, en el caso del PSOE y del PP, ninguno de ellos ha primado esta reforma del texto constitucional, puede que por temor a generar más desencuentros que acuerdos en un contexto social de gran tensión. Ni siquiera se hace mención al informe del Consejo de Estado que se pronunciaba sobre unas limitadas reformas que, en principio, no deberían generar desencuentro alguno en tanto que todos coinciden en la necesidad de incluir la denominación de las Comunidades en el texto constitucional o la necesidad de reformar el Senado a fin de que se constituya en auténtica Cámara de representación territorial. A estas reformas se han sumado muchas otras como la delimitación del reparto competencial o introducir cambios en el modelo de financiación autonómico y local. Para algunos, como el PSOE, la solución reside en avanzar hacia un modelo de Estado federal y para otros, como Podemos, los españoles ya no sentimos ese deseo de convivir y es necesario el reconocimiento de España como un país de países. En el otro extremo, Ciudadanos, que propone un modelo más centralizado que el actual.

Sea como fuere, lo cierto es que el modelo territorial dibujado en la Constitución de 1978 no ha logrado aportar una solución a los problemas sociales, políticos y económicos que atraviesa hoy en día España. Si bien el modelo descentralizado se pensó, entre otras razones, para acabar con las demandas de los nacionalistas periféricos, lo cierto es que esas demandas han ido incrementando hasta derivar en manifestaciones, leyes y referéndums ilegales por la independencia. En este sentido,

no parece que la solución federalista propuesta por el Partido Socialista vaya a ser la clave en el fin del movimiento secesionista, en tanto que en la actualidad gozan de igual o incluso más autonomía que los Estados federales. Recordemos que los Estados miembros en un Estado federal no deciden sobre el número de competencias que pueden asumir, algo que sí pueden hacer las Comunidades Autónomas, si bien con los límites del artículo 149 de la Constitución. Así, parece necesaria una reforma de la Carta Magna que permita adaptarla a la realidad social que vive España y solucione las deficiencias que presenta el actual sistema territorial, en tanto que por muy perfecto que sea “*el acto constituyente, es imposible que su obra vaya a ser eterna*”.⁶⁴

Finalmente, partiendo de la base de que estas reformas han de seguir los cauces previstos en la propia Constitución, lo que sin duda parece una conclusión clara tras este trabajo es que debe existir un consenso entre los partidos políticos a fin de modificar el texto constitucional. El que fuera presidente del País Vasco, Juan José Ibarretxe, afirmó ante el Congreso, en su defensa de la propuesta a la que popularmente dio nombre, que “*el Estado español será un proyecto en común sólo si las partes que lo componemos así lo decidimos*”⁶⁵; si bien él le otorgó un significado distinto, lo cierto es que sólo mediante el consenso entre los distintos partidos políticos se logrará avanzar en este proyecto común que es España.

⁶⁴ García-Atance García Demor, M.V. “Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional; garantía de permanencia o ruptura de consenso”, *Revista de la Universidad de Deusto*. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6304832> (Último acceso 05/03/19).

⁶⁵ Mengual, E. “El plan Ibarretxe, en el Congreso”, *El Mundo*, 1 de febrero de 2005. Disponible en https://www.elmundo.es/documentos/2005/02/espana/plan_ibarretxe/ (Último acceso 05/03/19).

Bibliografía y documentación utilizada

A) Bibliografía

Fajardo Spínola, F. *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado autonómico*, Aranzadi, Navarra, 2009.

Cámara Villar, G. “La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, *Revista de Derecho Político, s.l.* Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/21966/17955>

Carvajal, A., “Pablo Iglesias define Unidos Podemos: "Socialdemócrata, patriótico y plurinacional", *El Mundo*, 6 de junio de 2016. Disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2016/06/06/57553f62268e3e093d8b465e.html>
Última consulta el 9 de enero de 2019.

Casado, P. “Si hace unos meses dije “si yo gano, nadie pierde”, ahora digo que si gana el PP ganan los españoles”, Nota de prensa del PP, 20 de enero de 2019. Disponible en http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/19.01.20_titulares_casado_clausura_convencion.pdf

García-Atance García Demor, M.V. “Algunas consideraciones sobre la reforma constitucional; garantía de permanencia o ruptura de consenso”, *Revista de la Universidad de Deusto*. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6304832>

García-Escudero, P. “Nuestra indisoluble unidad como Nación, es perfectamente compatible con el reconocimiento a la autonomía política de los distintos territorios que integran España”, Nota de prensa del PP, 20 de enero de 2019. Disponible en http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/19.01.20_pio_garcia-escudero_clausura_convencion_nacional.pdf

González García, Ignacio. “La revisión del artículo 145 CE en el contexto de una reforma federal de la Constitución”, *Revista de Derecho Político*, S.L. Disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/23199/18602>

Mengual, E. “El plan Ibarretxe, en el Congreso”, *El Mundo*, 1 de febrero de 2005. Disponible en https://www.elmundo.es/documentos/2005/02/espana/plan_ibarretxe/ Última consulta 1 de marzo de 2019.

Sánchez de la Cruz, D. “España es el segundo país del mundo con más descentralización territorial”, *Libertad Digital*, 31 de octubre de 2017. Disponible en <https://www.libremercado.com/2017-10-31/espana-es-el-segundo-pais-del-mundo-con-mas-descentralizacion-territorial-1276608297/>

Sanmartín, O. “Lo que dicen los libros de texto catalanes: "Una buena parte de la sociedad está a favor del derecho a decidir"”, *El Mundo*, 18 de septiembre de 2018, disponible en <https://www.elmundo.es/espana/2018/09/18/5b9ffcab46163fbc808b45ad.html>, última consulta 05/02/2019.

B) Documentación

Consejo de Estado. Informe sobre modificaciones de la Constitución española, febrero de 2006. Disponible en <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf>

Debate de totalidad de Propuestas de Reforma de Estatutos de Autonomía: Del Parlamento vasco, de reforma del Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, 1 de febrero de 2005. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_065.PDF

Declaración de Santillana del Mar, “*La España plural: la España constitucional, la España unida, la España en Positivo*”.

Declaración del Consejo Territorial, Granada, 6 de julio de 2013. *Un nuevo pacto territorial: la España de todos*. Disponible en <http://web.psoe.es/source-media/000000562000/000000562233.pdf>

Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio 31/2010.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de octubre 4332/2017.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de noviembre 4386/2017.

Proposición no de Ley sobre el derecho de autodeterminación del Pueblo Vasco ((Boletín Oficial del Parlamento Vasco, III Legislatura, n.º B-IV-134-135, de 26.2.1990).

Partido Popular, *150 Compromisos para mejorar España*, 2014. Disponible en http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/16.08.28_150_compromisos_para_mejorar_espana.pdf

Partido Popular. 22Unión Intermunicipal Popular, Murcia, 26 de octubre de 2014. Disponible en http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/14.10.26_conclusiones_22_intermunicipal_popular_murcia.pdf

Propuesta de Reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi. 2002. Disponible en https://e00-elmundo.uecdn.es/especiales/2002/10/nacional/pais_vasco/propuesta_estatuto.pdf

PSOE. Propuestas de reforma de la CE; cuatro razones fundamentales que avalan la necesidad de reforma. Disponible en <http://www.psoe.es/propuestas/reforma-constitucional/>

C) Programas Electorales

Programa Electoral del PSOE del año 2004, Disponible en <http://www.psoe.es/transparencia/informacion-politica-organizativa/programas-electorales/>

Programa Electoral del PP del año 2004. Disponible en <http://www.pp.es/conocenos/programas>

Programa Electoral del PSOE del año 2008. Disponible en <http://www.psoe.es/transparencia/informacion-politica-organizativa/programas-electorales/>

Programa Electoral del PP del año 2008. Disponible en <http://www.pp.es/conocenos/programas>

Programa Electoral del PSOE del año 2011. Disponible en <http://www.psoe.es/transparencia/informacion-politica-organizativa/programas-electorales/>

Programa Electoral del PP del año 2011. Disponible en <http://www.pp.es/conocenos/programas>

Programa Electoral del PSOE del año 2016. Disponible en <http://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>

Programa Electoral del PP del año 2016. Disponible en <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2016.pdf>

Programa de Podemos para la coalición con el PSOE tras las elecciones generales de 2015. Un país para la gente, bases políticas para un gobierno estable y con garantías, 15 de febrero de 2016. Disponible en <https://podemos.info/wp-content/uploads/2016/02/un-pais-para-la-gente.pdf>

Ciudadanos. Estrategia aprobada por la IV Asamblea General, Coslada, 5 de febrero de 2017. Disponible en <https://www.ciudadanos-cs.org/estrategia>

Programa Electoral de Ciudadanos del año 2016. Disponible en <https://www.ciudadanos-cs.org/nuestro-proyecto>

