



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

EL PROCESO CATALÁN Y EL PROBLEMA CONSTITUCIONAL

Autor: Lourdes María Tarrío Rovira

5º E3 D

Derecho Constitucional

Tutor: Miguel Ayuso Torres

Madrid

Abril 2020

RESUMEN:

La organización territorial prevista en nuestra Constitución se ha visto cuestionada en los últimos años como consecuencia de altos desequilibrios y sucesos ocurridos en distintas regiones del territorio español. Esto ha llevado a plantearse la eficacia y adecuación de lo establecido en el 78. Quizá lo que se planteó en su momento ya no resulta suficiente o no se ajusta a la realidad de la sociedad española actualmente.

El presente trabajo busca estudiar a fondo esta materia, desde cómo se quiso establecer dicho sistema y como se ha ido configurando hasta llegar al modelo autonómico que conocemos ahora. Se quiere contar con el apoyo fundamental de la postura y doctrina que ha ido asentando al respecto el Tribunal Constitucional. Asimismo, como ejemplo de los desajustes vividos en este país entorno a esta materia, se desea estudiar el caso catalán con sus pretensiones y posibles soluciones. De esta forma, mediante dicho estudio y análisis se ha querido aportar las soluciones, mejoras o posibles alternativas al actual modelo territorial que tiene el Estado español.

En cualquier caso, la presente materia constituye indudablemente una de las mayores incertidumbres que tiene el Estado español actualmente y cuya resolución condicionará el futuro del mismo. Es por ello por lo que se considera esencial y necesarias este tipo de investigaciones al respecto.

PALABRAS CLAVE:

Organización territorial, modelo autonómico, Tribunal Constitucional, Cataluña, Estado federal, reforma constitucional.

ABSTRACT:

The territorial organization which is provided in our current Constitution has been questioned in recent years as a result of high imbalances and events in different regions of Spain. This has led us to the question of the real effectiveness and adequacy of the provisions of what was established in 1978. Maybe what was proposed at that time is no longer sufficient or does not adapt to the reality of Spanish society today.

The present work seeks to study this subject in depth, from how the system was established and how it has been configured until it reaches the autonomic model that we all know today. It has been wanted to have the fundamental support of the position and doctrine that our Constitutional Court has been establishing in this respect. As an example of these imbalances experienced in our country regarding this matter, we wish to study the Catalan case with its claims and possible solutions. In this way, through this study and analysis, the aim has been to provide solutions, improvements or possible alternatives to the current territorial model of the Spanish State.

In any case, the present matter undoubtedly constitutes one of the greatest uncertainties that the Spanish State has at present and whose resolution will definitely condition its future. This is why this type of research is considered essential and necessary.

KEY WORDS:

Territorial organization, autonomous model, Constitutional Court, Catalonia, Federal State, constitutional reform.

ÍNDICE DE CONTENIDOS:

1. INTRODUCCIÓN.....	6
2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL.....	8
2.1. Antecedentes y Disposición en la Constitución.....	8
2.2. Evolución del Proceso Autonómico.....	14
2.3. Problemas actuales de la organización territorial.....	20
2.4. Postura jurisprudencial del TC.....	22
2.5. Cataluña. Quiebra del sistema.....	28
2.5.1. Situación General.....	28
2.5.2. Jurisprudencia. STC 31/2010.....	31
2.5.3. Conclusión.....	33
3. RESOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA TERRITORIAL.....	34
3.1. Alternativas y Propuestas.....	34
3.1.1. La evolución hacia el Estado federal.....	35
3.1.2. El mantenimiento del Estado Autonómico.....	37
3.1.3. La acentuación de la asimetría.....	38
3.2. El procedimiento: la reforma constitucional.....	39
3.3. Polémica en el retorno a la centralización.....	41
3.4. Soluciones controvertidas.....	44
3.4.1. La confederación.....	44
3.4.2. Pacto con la Corona.....	45
3.4.3. Derecho a la autodeterminación.....	45
4. CONCLUSIONES.....	47
5. BIBLIOGRAFÍA.....	51

1. INTRODUCCIÓN:

Hace ya más de cuarenta años que se aprobó nuestra actual Constitución Española en 1978, como Norma Fundamental y Suprema a la que se deben de adecuar todas las demás. Parece tiempo razonable y suficiente para poder analizar ciertos aspectos decretados en la misma de los que se están poniendo en duda su eficacia actualmente.

Uno de los aspectos a los que nos referimos es precisamente la organización territorial que se previó en el proceso constituyente y el cual ha ido evolucionando y desarrollándose con ayuda de doctrina y jurisprudencia. Se trata de una de las materias más controvertidas a día de hoy, tanto a nivel jurídico como político.

El art. 2 de nuestra Constitución establece lo siguiente:

*“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.*¹

Como bien desarrollaremos a lo largo del trabajo, vemos que España se constituye como un Estado descentralizado en el que se permite y reconoce una serie de competencias a las distintas regiones que integran el territorio español, mientras que otras están reservadas exclusivamente al Estado.

La razón principal de centrarnos en esta materia en concreto es precisamente porque vivimos en tiempos difíciles donde se cuestionan muchas de las bases en las que se sustenta nuestro Estado español. Se desea analizar profundamente estas cuestiones problemáticas, estudiar cómo son las bases y mecanismos que se establecieron en un principio, cómo se ha ido desarrollando el sistema organizativo territorial y proponer posibles soluciones a dicha controversia vivida actualmente en nuestro país.

Un claro ejemplo y del que se hablará a lo largo del presente proyecto de investigación, es la situación que se vive en Cataluña. Se trata de una realidad grave que tiene de fondo un problema constitucional y donde se está poniendo en riesgo la propia unidad del país (valor defendido precisamente en el art. 2 CE citado anteriormente).

¹ Art. 2 de la Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, nº 311, pp. 29313 a 29424.

Se pretende analizar si verdaderamente se trata de un problema de base en cuanto a cómo está estructurada constitucionalmente nuestra sociedad, al no ajustarse quizá a la realidad de los hechos y circunstancias que la acompañan, o si por el contrario se trata de un problema de afinación o de comportamiento no acorde a lo ya establecido y correctamente decretado constitucionalmente.

El tema sobre el que se centra el presente trabajo reviste de una enorme actualidad, como podemos comprobar. Basta citar la reciente sentencia del Tribunal Supremo del *Proceso* donde se condena por sedición y malversación de fondos públicos, fundamentalmente, a muchos de los representantes independentistas de Cataluña. Es un claro ejemplo de la manifiesta y clara problemática que se vive en España y el desajuste que puede estar habiendo en torno a las bases organizativas del territorio español establecidas por la Constitución en el 1978.

Resulta imprescindible aclarar y aportar mayor información al respecto, arrojar un poco más de luz en torno a este tema. Por lo que se observa, es una materia muy comentada y controvertida en nuestros días y de la que se debe terminar de definir y acotar, despejando cualquier tipo de dudas. Lo que entra en juego es la propia unidad, como decimos, del Estado español, valor ensalzado por la CE al comienzo de la misma. Es por ello por lo que resulta de gran importancia realizar investigaciones como ésta donde se puedan analizar los antecedentes del problema, la situación actual y valorar posibles soluciones a la cuestión.

En cuanto a la metodología que se va a seguir en el trabajo, primero se desea contextualizar aportando unas breves referencias acerca de cómo configura y define nuestra actual Constitución, a España y su modelo estatal. A continuación, se explicará cómo está decretado constitucionalmente la organización territorial de España en la actualidad, como ha ido evolucionando dicho modelo y sus posibles debilidades o problemas al respecto. Como ejemplo de dicha problemática se propone la cuestión catalana, donde se desea aportar una breve descripción de la situación, la aportación del Tribunal Constitucional al respecto y las posibles salidas que puede tener la cuestión. Por último, se ofrecen distintas alternativas o soluciones al problema expuesto y cuales tienden a ser las más recurridas y por qué.

Dicho esto, como sabemos, la Constitución vigente hoy en nuestro país fue aprobada el día 6 de diciembre de 1978. Como bien expone en su primer artículo, con dicha Constitución, “*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político*”². De la misma manera, “*la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*”³ y “*la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*”.⁴

Lo más destacable y novedoso de esta última Constitución (y quizá lo que más controversia está creando en nuestros días, como veremos) es el expreso reconocimiento y garantía al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones integrantes de la nación⁵.^{6 7}

Mientras que en la Segunda República solo se llegaron a aprobar meros Estatutos de Autonomía, han sido en los últimos años cuando más se ha desarrollado este proceso de descentralización a nivel político y administrativo, dando lugar de esta forma, a las actuales diecisiete Comunidades Autónomas que integran nuestro país. Este nuevo modelo territorial del Estado está íntimamente ligado a la articulación y estructura constitucional de nuestras Cortes Generales (conformadas por el Congreso de los Diputados -órgano legislativo y político- y el Senado -función de representación territorial o de las Autonomías).

2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO ESPAÑOL:

2.1. Antecedentes y Disposición en la Constitución:

Como ya se ha mencionado, una de las mayores novedades de la Constitución de 1978 es el reconocimiento pleno y expreso de las Comunidades Autónomas (tal y como se establece en su artículo 2). Ya en el discurso del Rey ante las Cortes en 1975 se proclamó

² Art. 1.1 Constitución Española de 1978.

³ Art. 1.2 Constitución Española de 1978

⁴ Art. 1.3 Constitución Española de 1978

⁵ Tal y como expone el art. 2 CE: “*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”.

⁶ González, L., “Breve historia de las constituciones españolas”, 5 de diciembre de 2014. Disponible en <https://www.bibliopos.es/breve-historia-de-las-constituciones-espanolas/>; última consulta el 02/02/2020.

⁷ Congreso de los Diputados, *Constituciones Españolas 1812-1978*. Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1978; última consulta el 10/02/2020.

dicho reconocimiento: “...dentro de la unidad del Reino y del Estado, de las peculiaridades regionales”.⁸

Si bien es cierto, y cómo bien explica Gregorio Cámara Villar, por aquella época ya existía un cierto sentimiento que tendía a esa descentralización (una “*autonomía política*”). Se deseaba un modelo que garantizase de manera generalizada esa *autonomía política*. De hecho, eran numerosos los grupos políticos o la opinión pública en su conjunto los que asociaban la autonomía con la democracia en sí misma.

Existía entonces un famoso lema que expresaba precisamente esta idea: “*Libertad, Amnistía, Estatuto de Autonomía*”¹⁰.

Efectivamente y como bien apunta Rebollo Delgado, durante la Transición ya era latente ese sentimiento de querer volver a iniciar ese proceso de descentralización que ya se había emprendido anteriormente pero fue interrumpido en 1936 (tras la guerra civil se suprimió el modelo territorial de la II República y su proceso de regionalización¹¹), lo que conllevaría muchas mayores ventajas que una estricta centralización.

Como ya se ha expresado anteriormente, a nivel político, este sentimiento era común y generalizado. Sin embargo, existían diferencias de opinión a la hora de aplicar dicha descentralización y la intensidad en su implementación.

En consecuencia y como bien detalla el autor (Rebollo Delgado), se podían diferenciar tres grupos o partidos en función de sus pretensiones. Por un lado, estaban los partidos nacionalistas catalanes y vascos, que deseaban un reconocimiento amplio y rápido de su

⁸ Rebollo Delgado, L., *España y su organización territorial*, Dykinson, Madrid, 2018, p. 61.

⁹ 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*, nº101, enero-abril 2018, pp. 395-430, p. 404.

¹⁰ “Lucha del pueblo andaluz. 4D de 1977, El día que nos ganamos el Estatuto de Autonomía”, *Canal Sur Radio y Televisión*, 4 de diciembre de 2017 (disponible en <http://www.canalsur.es/noticias/andaluc%C3%ADa/4d-de-1977-el-dia-en-que-nos-ganamos-el-estatuto-de-autonomia/1228698.html> última consulta 16/02/2020). En efecto, como bien narra el artículo de prensa de “Canal Sur, Radio y Televisión”, este lema fue particularmente más llamativo en la conocida manifestación del 4 de diciembre de 1997 celebrada en Andalucía. Por aquel entonces ya era públicamente conocido el deseo citado de establecer un estado descentralizado, sin embargo, parecía que dicha autonomía solo iba a ser concedida a territorios como el País Vasco, Cataluña o Galicia. Al tener la misma pretensión Andalucía, a pesar de que el gobierno de transición de Suárez no compartía la idea de que ésta tuviese esa necesaria “identidad propia” como la podían llegar a tener aquellos territorios, se manifestó solicitándola, y alegando la existencia de ese sentimiento nacional, y con dicho lema como protagonista de la protesta. Con las posteriores manifestaciones y el deseo constante por conseguir dicha exigencia lograron finalmente, pocos meses después, el reconocimiento por parte del gobierno del autogobierno andaluz.

¹¹ Rebollo Delgado, L., “Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonómico en la Constitución de 1978”, *Revista de Derecho Político*, nº 101, enero-abril 2018, pp. 461-502, p. 476-477.

autonomía política y solicitaban que se restaurasen aquellos gobiernos autónomos que se encontraban en el exilio. Por otro lado, se encontraban los comunistas y socialistas, los cuales, sin dejar de reivindicar esta descentralización, lo hacían en menor medida. Por último, el centro y la derecha no poseían esa convicción política que podían tener otros colectivos, sino que más bien tenían una visión de pura necesidad técnica, acorde a las circunstancias y hechos del momento.¹²

Incluso si se quiere ser aún más exacto y preciso, se pueden puntualizar y resaltar tres autores que aportaron mucha doctrina y arrojaron luz sobre esta cuestión territorial del momento. Éstos eran, como bien apunta Rebollo Delgado, los siguientes: Ortega y Gasset, García Pelayo y García de Enterría.

Como bien desarrolla en su famosa obra “La Redención de las Provincias”¹³, Ortega apoyaba la idea de una distribución en grandes comarcas a las que se les atribuyera una autonomía plena y completa tanto a nivel político como administrativo (aunque sin llegar a defender una república catalana, como veremos). Promulgaba esta descentralización basándose en un concepto de unidad pero desligado del de “España”, que, como bien apuntaba Rebollo Delgado, Ortega aspiraba a “*regiones con plena autonomía política con un concepto de unidad, pero no de España y sí de la soberanía nacional, como voluntad única de un solo sujeto político*”.

Por otro lado, García Pelayo criticó el uso de los *derechos históricos* como única reivindicación de esa autonomía política de las regiones o como justificación a su legitimación para regularla, pues consideraba aquellos como *fuerza irracional e impropia de la modernidad*. Como bien desarrolla éste importante académico, fue toda una equivocación incluir en el Texto Constitucional la referencia a éstos “derechos históricos” de los que tanto se habla hoy en día, pues solo tendría sentido hacer mención de los mismos, según apunta este autor, desde una *concepción medieval del Derecho*, pero no desde un punto de vista moderno ni democrático como en el que nos encontramos. Ya advirtió los riesgos y problemas a los que se podría enfrentar la sociedad española al

¹² Rebollo Delgado, L., “La creación del Estado Autonómico en la Constitución de 1978”, *España y su Organización Territorial*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 61-69.

¹³ Ortega y Gasset, J., “La Constitución y la Nación”, *La Redención de las Provincias*, Alianza Editorial nº81, 1967, Madrid, pp. 693-717.

incluir este concepto en el proceso constituyente y, como bien se puede observar actualmente, no le faltaba razón.¹⁴

Por último, García de Enterría defendía una descentralización a un mayor nivel de extensión, en comparación con otras opiniones doctrinales (de hecho, a diferencia de García Pelayo, sí apoyaba la concepción del regionalismo histórico pues entendió que se trataba de una cuestión que no podía eludirse ni pasar por alto), por razones de funcionalidad. Alude a la Comunidad Autónoma, que, como fomentaba el autor, debía ser una herramienta con capacidades de gestión y colaboración con respecto a los administrados, contando con un amplio abanico de competencias.¹⁵

Todos estos acontecimientos y pretensiones descentralizadoras provocaron que se llevasen a cabo una serie de medidas al respecto que acabaron configurando un régimen de preautonomías¹⁶. Se pueden mencionar, a modo de ejemplo, las siguientes: la restitución temporal de la Generalitat de Cataluña mediante el Real Decreto-Ley del 29 de septiembre de 1977, el nombramiento como presidente de la misma al exiliado Josep Tarradellas, la aprobación del régimen autonómico del País Vasco... Este tipo de actuaciones favoreció el establecimiento del principio autonómico expresado posteriormente en la Constitución de 1978.

Es necesario mencionar que una de las grandes razones que había durante la época de la transición por establecer esta descentralización era la de poder integrar en el Estado, de una vez por todas, a todas aquellas regiones o Comunidades con un alto sentimiento autonomista, ya desde el siglo XIX y XX, con una identidad concreta y determinada, distinta a la del resto del Estado español. Éstos eran, como ya se ha mencionado, los casos de Cataluña y País Vasco, fundamentalmente. De alguna manera se trataba de resolver este tipo de conflictos generados por el nacionalismo político de algunas comunidades como éstas.

¹⁴ Tajadura Tejada, J., “Manuel García Pelayo y los Derechos Históricos”, *Revista de Derecho Político*, nº 75-76, UNED, mayo-diciembre 2009, pp. 147-174.

¹⁵ Esta óptica doctrinal sirvió de gran influencia en la época, pudiendo resaltar la repercusión de la ideología de García Pelayo en las agrupaciones políticas de centro y derecha o el gran peso que obtuvo la perspectiva de García de Enterría en UCD y en el PSOE, además de servir de influencia, base y gran aportación en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, aprobado y firmado en 1981 por los partidos citados. Por último, el pensamiento de este último autor será bien tenido en cuenta posteriormente en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

¹⁶ Rebollo Delgado, L., “Antecedentes, Surgimiento y Conformación del Estado Autonómico en la Constitución de 1978”, *cit*”.

Otro inciso relevante y brevemente mencionado antes es el hecho de que, al igual que sí existía una clara unanimidad en contra de la centralización, no había tanta conformidad con la descentralización concreta y determinada. Esto es debido a que muchos querían optar por un sistema federal, otros por el regionalismo y otros por una mera descentralización administrativa... Finalmente, de entre las múltiples posibilidades de organización territorial del poder se acabó optando por un Estado, cómo bien define Cámara Villar, *descentralizable* sin tener una previsión de futuro conforme a las posibles consecuencias temporales al respecto. Dicha organización territorial se estableció recibiendo alguna influencia como la del precedente *tertium genus* de la Constitución de 1931, inspiración en el modelo regional del Estado italiano...

En la Constitución española de 1978 se establece, por tanto, una gran flexibilidad en torno a la organización territorial del Estado, pues se incluye una normativa muy abierta basada en el mero *reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones*¹⁷. de esta manera se posibilitan varias formas, combinaciones o niveles distintos de descentralización tanto a nivel político como administrativo. Esta división u organización territorial establecida por nuestra Norma Fundamental es lo que se conoce como “Estado Autonómico”. La denominación es bastante acorde a la realidad de España, pues existe un Estado nacional que permite el reconocimiento a ese derecho de autonomía tanto de las nacionalidades como de las regiones.

Por tanto, se puede decir que la Constitución deja claro que no quiere un Estado centralizado ni unitario. Sin embargo no establece un modelo o sistema descentralizado concreto, pues no hay una identificación concreta de las “nacionalidades” ni “regiones” que tienen derecho a la autonomía, ni tampoco se concretan los posibles efectos jurídicos o políticos de dichas denominaciones. Es por ello por lo que acabamos denominando a aquellas “Comunidades Autónomas” (art. 137 CE). Precisamente por esto es por lo que se deja una vía muy amplia, abierta a posibles desarrollos, evoluciones o mejoras a través del ejercicio de dicho derecho a la autonomía, reconocido en el art. 2 de la Constitución.

En lo que respecta al propio articulado de la Constitución, ya hemos destacado los principales puntos, que son los art. 1 y 2, donde se define, cataloga y califica a España y su estructura constitucional. La soberanía reside en el pueblo español y es desde éste de donde emanan los poderes del Estado. Se reconoce y garantiza ese derecho a la autonomía

¹⁷ Art. 2 Constitución Española de 1978.

del que se hablaba anteriormente. También se hace mención de que la nación es una e indivisible, y que el Estado, basado en principios de unidad y autonomía, es complejo y heterogéneo. Por tanto, la organización territorial del Estado va a depender del ejercicio que los territorios integrantes del propio Estado le den al derecho a la autonomía reconocido en el art. 2 CE.

En el art. 137 CE se concreta esta organización estatal al diferenciar municipios, provincias, y Comunidades Autónomas “*que se constituyan*”, los cuales poseen autonomía para gestionar sus propios intereses.¹⁸ Más adelante se especifican las dos posibles vías de acceso a esta autonomía y constitución como Comunidad Autónoma. Por un lado, el art. 143 establece el procedimiento ordinario por el que se pueden obtener la plenitud de competencias y, pasados cinco años podrán aumentarlas a través de la reforma correspondiente. Por otro lado, el artículo 151 establece una vía más rápida a la hora de asumir la plenitud de competencias con los preceptos establecidos en el artículo 149 CE.

De otra manera, la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución da la posibilidad de acceso directo a la autonomía plena a los “*territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de Estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía*”¹⁹.

Complementariamente, el art. 145 CE prohíbe la federación de Comunidades Autónomas y establece que serán los Estatutos los que regulen y gestionen todos los supuestos, convenios y prestación de servicios correspondientes dentro de cada Comunidad Autónoma. El art. 155 por su parte, establece un mecanismo de control y coerción por parte del Estado que, en caso de incumplimiento de obligaciones por parte de una Comunidad Autónoma, se faculta al Gobierno a tomar las precauciones y medidas necesarias para hacer cumplir forzosamente a dicha Comunidad Autónoma sus obligaciones y perseverar así el interés y bien general.

Dicho esto, se puede comprobar que lo que se recoge o estableció nuestra Constitución en 1978, con respecto a la organización territorial, es en realidad un “proceso autonómico”. Simplemente establece unas bases que permiten un desarrollo posterior. Por tanto, este modelo autonómico se ha ido concretando y ha ido evolucionando con el paso del tiempo. Esta vía de perfeccionamiento sigue aún abierta a pesar de que se hayan

¹⁸ Art. 137 Constitución Española 1978.

¹⁹ Disposición Transitoria Segunda de la Constitución Española de 1978.

utilizado prácticamente todas las posibilidades de desarrollo (como por ejemplo reformas de Estatutos de Autonomía o estatutos de segunda generación, procesos de acceso a la autonomía, la propia doctrina del Tribunal Constitucional en la que se profundizara más adelante...). De esta manera, a través del desarrollo de los distintos Estatutos de Autonomía y teniendo en cuenta la jurisprudencia del TC en los distintos casos particulares, se ha ido configurando la llamada “*constitución territorial*”. Nuestro sistema territorial se caracteriza, por tanto, de una gran flexibilidad, pues se ha ido constituyendo de forma gradual y paulatina a lo largo de los años.²⁰

Por tanto, como bien se puede observar, podemos afirmar que nuestra Constitución de 1978 no termina por definir un modelo concreto de organización territorial del Estado, sino más bien deja la posibilidad abierta a una evolución y desarrollo posterior. Serán los posteriores Estatutos de Autonomía, como se dice, junto con la numerosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como se verá más adelante, los que vayan configurando dicho sistema, a día de hoy aun inacabado, se podría decir. Como ya se ha dicho, este modelo estatal español se le termina conociendo y denominando comúnmente como “Estado Autonómico”.²¹

2.2. Evolución del Proceso Autonómico:

Como bien explica Cámara Villar en su escrito sobre “*La Organización territorial de España. Una reflexión sobre el Estado de la Cuestión y claves para la Reforma Constitucional*”²², se pueden diferenciar cuatro principales etapas en este proceso autonómico español del que hablamos: una primera etapa que va de 1979 a 1983, una segunda etapa desde 1983 a 1992, una tercera etapa de 1993 a 2006 y la cuarta, que va de 2006 en adelante.

En el inicio de este proceso autonómico, recién aprobada la Constitución, se fue configurando la implementación de esa autonomía recogida en la Norma Fundamental. De esta manera, y a través de lo que la Constitución prevé en su art. 151.2 junto con la Disposición Transitoria segunda, los territorios de Cataluña, el País Vasco y Galicia (al

²⁰ 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*, nº101, enero-abril 2018, pp. 395-430.

²¹ Romero, J., “España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional”, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, vol 58/1, 2012, pp. 13-49.

²² Cámara Villar, G., “La Organización Territorial de España. Una reflexión sobre el Estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, “cit”.

haber sido los únicos que durante la vigencia de la Segunda República solicitaron y votaron los estatutos de autonomía) fueron las primeras Comunidades que aparecieron y tuvieron acceso a estas competencias (en 1979 los dos primeros y en 1981 el tercero).

Asimismo, como ya se ha mencionado anteriormente, Andalucía tenía una clara conciencia autonomista, aunque quizá no con las mismas particularidades que las regiones mencionadas. Como ya se ha visto, tras su fuerte empeño por conseguir ese autogobierno, y a pesar de las discrepancias con el Gobierno vigente, consiguió ser la única Comunidad que tuvo acceso a dicha autonomía mediante el proceso determinado en el art. 151 CE. A pesar de no poder beneficiarse de los trámites establecidos en la Disposición transitoria segunda de la CE, pues no se pudo plebiscitar su estatuto durante la República, fue capaz de crear y aprobar su Estatuto en el año 1981 a través de los instrumentos y órganos políticos previstos en el art. 152 CE, además de poder obtener el mayor número de competencias permitido por el art. 149 CE, consiguiendo así asemejarse a las ya denominadas “*nacionalidades históricas*” contando, por tanto, con autonomía plena y mediante una vía rápida de acceso.

Estos acontecimientos propiciaron de alguna manera que las posteriores Comunidades que se crearan mediante el art. 143 CE también contasen con instituciones políticas equiparables. Dicho esto, mientras que el Gobierno en un principio solo consideraba una posibilidad de apertura al proceso autonómico con ciertas diferencias entre unos territorios y otros, el caso andaluz provocó un tanto lo contrario. Consiguió establecer un sistema en el que la distribución del poder político era mayoritariamente homogénea entre las regiones, sin diferencias privilegiadas entre ellas, respetando siempre las particularidades individuales de cada territorio. Andalucía por tanto, jugó un papel importantísimo a la hora de definir nuestro modelo definitivo del Estado de las Autonomías.

Fue en esta primera etapa en la evolución del Estado de las Autonomías cuando se aprobó la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas, donde se venían a adoptar medidas destinadas a esa financiación de la autonomía. De la misma manera se establecieron los Acuerdos Autonómicos del 31 de julio de 1980, mediante los cuales se decretó que el resto de los territorios deberían acceder por la vía del art. 143 CE a la autonomía, esto es, con menor número de competencias, aunque también se contaría con la autónoma política con las instituciones establecidas en el art. 152 CE.

A modo de excepción, y como bien aprecia Cámara Villar, Navarra tuvo acceso a la autonomía plena a través de la Disposición adicional primera²³. Canarias y Valencia, por su lado, accedieron mediante el art. 143, aunque fueron capaces de obtener complementariamente otras competencias gracias a leyes orgánicas de transferencias²⁴, según lo estipulado en el art. 150.2 CE. Gracias a ello y citando al propio Cámara Villar, se puede decir que la autonomía se fue generalizando como autonomía política pero contando con distintos grados o niveles competenciales.

Otro hecho relevante, señala el autor, fue el del intento fallido de implementar una “racionalización” reflejada en la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (30 de julio de 1982, LOAPA). Posteriormente se aprobó la Ley del Proceso Autonómico en 1983, donde se centró en la distribución regulada de competencias entre las autonomías.

En 1983, finalmente y a excepción de Ceuta y Melilla, ya se habían aprobado todos los Estatutos, quedando España dividida en 17 Comunidades Autónomas. La segunda etapa comienza por tanto en 1983 y acaba, como se ha dicho, en 1992. Lo más llamativo de este período es el afán homogeneizador del modelo autonómico y se caracterizó por realizar el proceso de transferencias y puesta en marcha de todo este sistema con medidas de financiación, la regulación en esa distribución competencial y resolución de posibles conflictos debido a invasiones competenciales estatales, la implementación de una serie de normas políticas de colaboración y cooperación (relación entre Comunidades Autónomas y el Estado) ...

Como posibles hechos relevantes se pueden destacar los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992 entre PP y PSOE²⁵, cuyo objetivo era el de aumentar el techo competencial de las Comunidades Autónomas previstas en el art. 143 CE.

De la misma manera, se produjo una equiparación sustancial en las competencias de las CCAA de vía lenta (o segundo grado) con las de vía rápida (o primer grado). Además

²³ Ley Orgánica 13/1982 de 10 de agosto de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA).

²⁴ Ley Orgánica 11/1982 de 10 de agosto de transferencia a Canarias (LOTRACA) y Ley Orgánica 12/1982 de 10 de agosto de transferencia a la Comunidad Valenciana (LOTRAVA).

²⁵ Estos acuerdos se acabaron plasmando en la Ley Orgánica 9/1992 de 23 de diciembre. A través de esta se llevó a cabo la transferencia generalizada de competencias además de indicar la reforma de los Estatutos.

se destacan también las reformas estatutarias que fueron aprobadas en 1996 y 1999 (pertenecientes a la tercera etapa de todo este proceso autonómico, como se verá).

Por último, se comenzó a normalizar todos aquellos instrumentos y herramientas de colaboración y cooperación entre CCAA y el Estado.

La tercera etapa comienza en 1993 y culmina en 2006. Durante este tiempo se puede decir que la autonomía se amplió a la totalidad del territorio nacional de una manera afianzada pues se produjeron las reformas estatutarias mencionadas de 1996 y 1999 además de aprobarse los Estatutos de Ceuta y Melilla. Asimismo, se regularon todos los proyectos de reforma estatutaria realizados por los parlamentos autonómicos y se reconoció a los mismos la potestad de, como señala Cámara Villar, “*retirar la iniciativa de reforma antes de la aprobación del texto definitivo por las Cortes Generales, haciéndolos así inmodificables por las Cortes si no media el consentimiento de los respectivos parlamentos autonómicos*”.

Es en estos momentos cuando empiezan a surgir los principales problemas de adaptación y ajuste del Estado Autonómico, se comienza también a cuestionar acerca de la posible reforma del Senado en cuanto a órgano de representación territorial, se habla de *corresponsabilidad fiscal* (y herramientas para conseguirla) ...

Como bien se puede observar, partiendo de los preceptos constitucionales y el reconocimiento al ejercicio de esa autonomía, se va conformando un modelo autonómico en nuestro país a lo largo de los años, que continúa creciendo y siempre tendiendo a la mayor equiparación. Dicho incremento ha provocado altos niveles de autogobierno por parte de las Comunidades Autónomas. Tal es ese nivel competencial que se ha llegado a comparar o a asimilar nuestro sistema a otros de corte federal.

En la cuarta etapa (2006 en adelante) también se producen los procesos de reforma estatutaria más recientes y comienza a germinar una crisis del sistema o modelo autonómico del Estado. Como bien se menciona en dicho artículo, si bien es cierto que de forma globalizada el modelo ha sido positivo y los niveles de autogobierno concedidos también. Sin embargo el sistema parece contener ciertas anomalías que viene provocadas, fundamentalmente y entre muchas razones, por una falta de claridad y calidad en cuanto a la distribución de competencias, el constante abuso o restricciones realizadas por el Estado en perjuicio de las CCAA, la indeterminación de un claro y concreto modelo de financiación autonómica, falta de participación de las Comunidades en relación a la

voluntad estatal, indefinición del principio de lealtad, débiles e ineficaces mecanismos de colaboración y cooperación entre Estado y CCAA, la propia subsistencia de esa libre apertura del modelo autonómico con base en el principio dispositivo ...

Todo ello ha contribuido a la elevación de numerosos recursos ante el Tribunal Constitucional, además de comenzar a plantearse la necesidad de constitucionalizar el modelo del Estado autonómico con el fin de realizar las reformas que se consideren oportunas al respecto.

Acompañado por el contexto circunstancial (globalización, avances científicos y tecnológicos, cambio climático, desarrollo de la Unión Europea, flujos migratorios...) se terminó optando por reformular las bases y sustentos del sistema.

Como importante antecedente a esta penúltima fase del proceso autonómico se encuentra el fuerte conflicto producido por la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco, más comúnmente conocido como “Plan Ibarretxe”²⁶, que fue rechazado en 2005.

Una reflexión generalizada es la de que, para poder alcanzar o avanzar en esa reforma del sistema autonómico y de organización territorial del Estado español, se debería haber acordado anteriormente una reforma a nivel constitucional, de manera que se pudiese constitucionalizar todo este Estado autonómico teniendo en cuenta las circunstancias actuales tanto a nivel social como político. Como bien señala Cámara Villar, analíticamente sí es clara la necesidad de llegar a una reforma constitucional, fundamentalmente para tocar campos como el de la tan problemática actual en la cuestión territorial. No obstante, a nivel político ha resultado más complejo de lo que parece, pues por un lado, se considera que una reforma constitucional llevaría más a un conflicto interno que a una resolución del problema o consolidación. Por otro lado, la consulta o propuesta realizada durante la legislatura del señor Rodríguez Zapatero al Consejo de Estado resultó ser insuficiente.

Es por estas razones por las que se ha centrado en mayor medida en las reformas de los Estatutos de autonomía, con el fin de actualizar este modelo de estado autonómico. En cualquier caso, si es cierto que se han generado más de una problemática en este

²⁶ Se trataba de una “*Propuesta de reforma de estatuto político de la comunidad de Euskadi*”. La problemática yacía en que la concepción que se tenía del “pueblo vasco” contradecía fuertemente lo estipulado en la Constitución.

sentido, mayoritariamente en relación con las solicitudes, cada vez más extremas, del nacionalismo.²⁷

Numerosos expertos en la materia han sido los que han establecido una cierta semejanza entre nuestro modelo autonómico español y el régimen del federalismo²⁸. Cámara Villar ya planteaba que, teniendo en cuenta toda la estructuración y proceso de organización autonómica de nuestro país se puede considerar que este sistema se asemeja de alguna manera, o al menos su proceso evolutivo, a los Estados federales conceptualizándolo por tanto en el ya conocido régimen del federalismo. “*La lógica del Estado autonómico es la misma que la de un Estado federal*” afirma Cámara Villar.

Se ha llegado incluso a decir que todo el paradigma organizativo del Estado español ha ido funcionando de alguna manera en una línea similar al del Estado federal. Pedro Cruz Villalón califica, en efecto, nuestro modelo territorial de “*prefederalismo*” o con cierta tendencia a dicho régimen.²⁹

²⁷ El contenido o punto de controversia más común durante estas reformas a las que se hace referencia eran relativas a aspectos ideológicos, identitarias, el campo competencial de las distintas regiones, aspectos institucionales, cuestiones financieras, las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas... Haciendo referencia a estas reformas estatutarias se puede mencionar, en primer lugar, la de la Comunidad Valenciana en el año 2006, caracterizada por ser demasiado restringida. Asimismo se reformó en ese mismo año el Estatuto de Cataluña. Con posterioridad a esta, le han sucedido otras reformas estatutarias, siendo un claro ejemplo ya mencionado, el caso de Andalucía.

²⁸ Además de los ya mencionados más adelante se han realizado muchos estudios poniendo el foco de atención en el caso español, como ocurre con: Suelt Cock, V., “El caso español, un proceso federal: estudio de la nueva configuración de estados federales”, Universitas Bogota (Colombia), n° 123, pp., 203-246, julio-diciembre de 2011. En este caso se centra en el propio surgimiento del federalismo y su intrínseca conexión y vinculación a los aspectos tanto temporales como espaciales en los que se encuentra éste al germinar. Nace, por tanto, como consecuencia de una simple necesidad social y circunstancial del momento (poniendo como claros ejemplos de ello Alemania y Estados Unidos). Asimismo se trata sobre el nuevo y reciente concepto de *federal arrangement*. Todo ello utilizando como ejemplo en la explicación, todo el proceso de lo que se denomina aquí *proceso federal español*.

Otra muestra de esto mismo es lo siguiente: Estupiñan Achury, L., “El Estado autonómico: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado”, *Diálogos de Saberes*, n° 35, julio-diciembre de 2011, pp. 107-122. Este estudio parte de las teorías básicas y tradicionales de las formas de estado, como por ejemplo, el regional o autonómico, el federal, unitario... Plantea además la problemática en la que se encuentra España con su desarrollo constitucional en un contexto de un estado de las autonomías...

Por otra parte ha habido muchos autores que han continuado tratando de la misma manera esta cuestión, como es el caso de Gumersindo Trujillo, Eliseo Aja (el cual ya estableció una comparación entre ambos modelos territoriales al expresar: “España se encuentra actualmente muy descentralizada y el poder político de las CCAA puede compararse perfectamente con el que poseen los Estados miembros de una federación, como por ejemplo, los Länder alemanes o austríacos, y desde luego, es muy superior al que tienen las regiones de otros Estados considerados descentralizados”) centrandolo, además, esta temática en su conocida obra: Aja, E., *Estado Autonómico y Reforma Federal*, Alianza Editorial, 2014., J. Pérez Royo, Josep María Castellá Andreu...

²⁹ Cruz Villalón, P., “Las Articulaciones de un Estado Compuesto”, Comentario a “La ejecución autonómica de la legislación del Estado” de Eduardo García de Enterría, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 3, n° 8, Mayo-agosto 1983.

De la misma manera, Peter Häberle, catedrático de la Universidad de Bayreuth, identificó el Estado autonómico español como un modelo de *protofederalismo*.³⁰

Todo ello podría justificar de algún modo el hecho de que una de las reiteradas alternativas que se proponen, y ya analizaremos, a nuestro actual modelo territorial sea el establecimiento de un Estado federal, debido fundamentalmente a las semejanzas que se observan entre ambos sistemas.

Con todo, también se pone de manifiesto, por el contrario, la idea de que el modelo autonómico establecido en España no se trata de un Estado federal acabado propiamente dicho. Pues como bien apuntan numerosos académicos, ya en nuestro proceso constituyente no se determinaron concretamente las características propias, tanto a nivel funcional como organizativo y de gestión, de un Estado federal.

Como bien se viene oyendo recientemente, el Estado autonómico esta padeciendo una seria crisis, tanto política como constitucional, fundamentalmente provocado por los nacionalismo más radicales y secesionistas. Se ha llegado incluso a atribuir la crisis económica y organizativa a esta estructura territorial como es el Estado autonómico (debido a los altos costes que conlleva, razones políticas y económicas, ...).³¹

2.3. Problemas Actuales de la Organización Territorial:

Recientemente y durante los últimos años se ha estado cuestionando de manera mucho más notable la verdadera eficacia y planteamiento del Estado autonómico vigente español. Por un lado, se habla de un problema puramente funcional debido a la propia organización territorial que prevé la Constitución y los Estados de Autonomía y, por otro lado, y siendo este segundo problema mucho más complejo de resolver, la permanente existencia de fuertes nacionalismos, que permanecen muy latentemente en algunos territorios de la nación.³²

³⁰ Häberle, P., Catillo Sempere, J., Serrano Checa, J., López Pardo, M. A., Balaguer Callejón, F., Cámara Villar, G. y Montilla Martos, J. A., Instituto Andaluz de la Administración Pública Consejería de Justicia y Administración de Pública, “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 8, pp. 171-189, julio-diciembre 2007.

³¹ Cámara Villar, G., “La Organización Territorial de España. Una reflexión sobre el Estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional”, “cit”.

³² Aragón Reyes, M., “Reforma del Estado Autonómico: mejora y no sustitución del modelo”, *Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, nº 10, 2019, pp. 185-214.

Cierto es que existen problemas a nivel administrativo³³ en relación con esta configuración territorial. Pero lo verdaderamente grave y donde más se está manifestando esta crisis estatal es a nivel político y constitucional. Existe un problema de identidad que puede desembocar, y de hecho así ha ocurrido, en un conflicto de convivencia dentro del país.

Haciendo referencia a esta crisis de identidad, junto con el sistema inacabado del modelo “autonómico” que presenta nuestro país, parece necesario y urgente terminar de definir esta integración territorial del Estado español. El periodo constituyente y la transición democrática quedó ya atrás y se completó y concluyó hace años, mientras que este proceso autonómico sigue aún abierto e inacabado, por lo que, como ya se ve en la actualidad, cada vez es más importante terminar de cerrarlo. De lo contrario la subsistencia y permanencia de dicha organización y del propio Estado correría peligro.³⁴

La doctrina ha venido a decir que ésta necesaria aclaración del sistema o falta de definición y delimitación del mismo, que tiene como fin último la propia integración definitiva territorial del Estado y la resolución de sus problemas básicos, debería hacerse incluyendo a todas las Comunidades Autónomas, haciendo más hincapié precisamente en aquellas regiones donde la situación está siendo más crítica.

También se ha llegado a decir que uno de los pilares fundamentales donde se sustenta esta problemática organizativa de España es la gestión a nivel de financiación. Se habla de una falta de equilibrio entre las responsabilidades que acarrear las transferencias de competencias a los distintos territorios y las correspondientes necesidades para su financiación³⁵.

³³ Las controversias sugieren cambios estructurales a nivel administrativo como, por ejemplo, fortalecer las competencias o suprimir las Diputaciones provinciales como órganos de gobierno provinciales individuales, adhesión o no de los distintos municipios a modo de centralización, mantener o eliminar el foralismo Navarro y del País Vasco... López Trigal, L., “El modelo territorial y la Constitución española”, *La Crítica*, 22 de marzo de 2020 (disponible en <https://lacritica.eu/noticia/433/lorenzo-lopez-trigal/el-modelo-territorial-y-la-constitucion-espanola.html>; última consulta 22/03/2020).

³⁴ En esta misma línea argumenta Aragón Reyes lo siguiente: “*Un Estado tiene muchas dificultades para sobrevivir si en partes de su territorio se está poniendo en cuestión permanentemente, por mayoría política o por un sector de la población, su pertenencia a la comunidad nacional*”. Por tanto resulta altamente arriesgado, para un “*Estado compuesto*”, cuestionar en las sucesivas elecciones autonómicas la misma configuración territorial del propio Estado, y se pongan sobre la mesa de negociación distintas concepciones de Estado, en lugar de programas electorales gubernamentales. Aragón Reyes, M., “Problemas Actuales de la Organización Territorial del Estado”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 102, octubre-diciembre 1998, pp. 161-179.

³⁵ Alcaide, C., “Reformar la Organización territorial”, *El País*, 28 de septiembre de 2012 (disponible en https://elpais.com/economia/2012/09/28/actualidad/1348823696_768884.html; última consulta 22/03/2020).

Frente a esta problemática globalizada en torno a nuestra organización territorial, se proponen numerosas alternativas como, por ejemplo, una reforma constitucional que modifique el título VIII, el establecimiento de sistemas o modelos organizativos distintos tomados del ejemplo de otros países etc.³⁶. Alternativas que se analizarán en mayor profundidad más adelante.

2.4. Postura Jurisprudencial del TC:

Ahora cabe preguntarse, ante esta controversia, qué es lo que ha venido diciendo el Tribunal Constitucional con respecto a la cuestión autonómica. Como bien sabemos y ya se ha mencionado con anterioridad, el TC ha sido un gran protagonista en toda la construcción del modelo autonómico que rige en nuestro país. Su intervención viene justificada principalmente por la falta de delimitación de dicho modelo en la CE de 1978 y por la inexistencia de un acuerdo político eficaz con respecto a esta cuestión.

No solo se ha limitado a declarar inconstitucional aquello contrario a la Norma Fundamental sino que también ha venido haciendo una importante labor interpretativa de la Constitución, sentando así las bases del sistema actual. Con ello ha ido resolviendo los distintos conflictos y controversias de la organización territorial de España derivados de la estructuración del modelo autonómico que se creó.

Es necesario mencionar en este punto que el TC comenzó su actividad al mismo tiempo en el que se iniciaba todo el proceso autonómico. Esto quiere decir que ha habido numerosa jurisprudencia al respecto durante todos estos años y por ello solo se desea destacar los pronunciamientos o declaraciones más significativas realizadas por el

³⁶Aunque más adelante se centré en posibles soluciones o alternativas cabe mencionar aquí que, de las numerosas propuestas a nivel general también se han planteado modificaciones específicas del modelo organizativo actual. Estas son, por ejemplo, suprimir la concepción de “provincia” como entidad local en todo el conjunto del Estado, reconstruir los criterios de delimitación provincial según aspectos geográficos, establecimiento de nuevas provincias, reformular todo el mapa municipal... Propuestas que plantean autores como Jesús Burgueño. Burgueño, J., *De los reinos de España a la España de las provincias, una dialéctica histórica aún sin ganadores*, Universitat de Lleida (2017), Capítulo “Propuesta de reordenación integral de la organización territorial de España”. Guerrero Lladós, M. y Burgueño, J., “Disfunciones territoriales municipales en Catalunya”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº. 78, 2018, pp. 302-328.

tribunal a la hora de asentar los fundamentos básicos en la conformación del sistema autonómico español³⁷.³⁸

Ya en 1983 tuvo lugar la primera manifestación de gran envergadura por parte de este Tribunal. En ella se asentaron importantes aspectos del contexto autonómico entre los que se pueden destacar los siguientes: la exclusiva validez de los reivindicados derechos históricos únicamente dentro del marco constitucional, que las Cortes Generales no pueden ejercer las funciones que le son propias al TC como son la de interpretar la propia CE ni repartir territorialmente las distintas competencias, se recuerda que las leyes de armonización son de uso exclusivo del Estado y tienen carácter subsidiario y se declara que serán la Constitución junto con los Estatutos de Autonomía los delimitadores de las distintas competencias.³⁹

Asimismo, el TC ha hecho una gran labor concretando el contenido del art. 149.1 CE, relativo a la distribución de competencias del Estado. En este sentido, el TC diferenció por un lado un concepto formal, por el que se decía que las bases se deben establecer por normas con rango de ley⁴⁰ y, por otro lado, debe de haber una normativa común a partir de la cual las CCAA puedan ir incluyendo las particularidades que consideren oportunas⁴¹. También se decreta, en esta misma línea, que las bases no necesariamente

³⁷ Para mayor ahondamiento en esta cuestión jurisprudencial se pueden consultar las siguientes fuentes, de las que se ha sacado también información relevante para este trabajo: Rebollo Delgado, L., “La construcción del Estado Autonómico por el Tribunal Constitucional”, *España y su organización territorial*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 99-142; Martín i Alonso, G., “La Jurisprudencia Constitucional sobre la Organización territorial del Estado Autonómico y Bibliografía sobre la incidencia de esta jurisprudencia”, *Revista catalana de dret públic*, nº 43, 2011, pp. 3-49; Martín-Retortillo Bacquer, S. y García de Enterría, E., *La jurisprudencia del TC sobre autonomías territoriales*, Cruz Villalón, O., “Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría”, Civitas, Madrid, 1991, pp. 3.339 y ss; Aguiar de Luque, L. y Pérez Tremps, P., *Veinte años de jurisprudencia constitucional en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.; Fernández Farreres, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, Madrid, 2005; García Roca, J., “La experiencia de veinticinco años de jurisprudencia constitucional en España”, *La reforma del Tribunal Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007; López Guerra, L., *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional*, BOE y CEPC. 3ª Ed, Madrid, 2008.

Asimismo, como curiosidad, ya solo durante los primeros 3 años de funcionamiento del TC este hizo una gran labor contribuyendo con las siguientes aportaciones, según Fernández Farreres: “...definió y delimitó el concepto de autonomía política..., precisó el significado del principio dispositivo y de la cláusula residual de competencias a favor del Estado..., formuló el fundamental principio de interpretación conforme a la Constitución de los propios Estatutos de Autonomía..., explicó que la colaboración se erigía en un elemento clave para superar la tensión entre unidad y autonomía...”. Fernández Farreres, G., *La Contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, p. 19.

³⁸ Rebollo Delgado, L., “La constitución del Estado Autonómico por el Tribunal Constitucional”, *España y su Organización Territorial*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 99-142.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto 76/1983, sobre la LOAPA.

⁴⁰ Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de julio 32/1981 y de 28 de enero 1/1982.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero 1/1982.

deben de ser brevemente delimitadas sino que puede haber una mayor especificación y desarrollo cuando se considere conveniente y necesario para el buen ejercicio de las competencias del Estado⁴². Del mismo modo, se produce tanto una aclaración del controvertido concepto de “*exclusiva*” en lo referido a las materias atribuidas al Estado⁴³ como la especificación y trascendencia de la palabrea “*legislación*” prevista en varios apartados del citado artículo de la CE⁴⁴.

En relación con el principio dispositivo que se prevé en nuestra Constitución⁴⁵, decir que el TC se ha pronunciado en numerosas ocasiones, llegando incluso a distintas conclusiones debido a las variadas designaciones que han utilizado los Estatutos de Autonomía a la hora de concretar las materias sobre las que ejercen su competencia.

Considerando la cláusula residual ⁴⁶que prevé la CE sobre las materias que no hayan sido tomadas por las CCAA a través de sus Estatutos de Autonomía, el TC decreta que, además de tratarse de un modo de cierre, motivado precisamente por el principio dispositivo previsto en la CE, esta cláusula no debe tener una aplicación automática, sino que reviste de un carácter excepcional. Cabría su aplicación cuando no haya ejercicio posible por la vía de los art 149.1 y 148.1 CE. ⁴⁷

Por otra parte, es importante destacar que de toda la jurisprudencia del TC sobre el ámbito autonómico, la STC 31/2010 constituye un pilar fundamental para poder comprender nuestro Estado autonómico actual. Se analizará con mayor detenimiento a continuación, junto con el análisis de la situación catalana. Por ahora basta con decir que esta resolución trajo consigo un importante avance de innovación jurídica, a pesar de haber sido criticada, como veremos.

Igualmente, otra manifestación del Tribunal que resultó interesante en el ámbito autonómico fue la STC 42/2014, relativa al concepto de “nación” y “soberanía”. En el

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de marzo 49/1988.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de junio 35/1982.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de noviembre 33/1981.

⁴⁵ Este principio dispositivo lo recoge la CE en su art. 149.3 cuando dice así: “*las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos*”.

⁴⁶ Tal y como se dispone al final del art. 149.3 CE, cuando dice así: “*La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El Derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas*”.

⁴⁷ Sentencias del Tribunal Constitucional de 27 de junio 118/1996 y de 20 de marzo 61/1997.

año 2013 se dicta la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X⁴⁸ en el que se proclamaba la “Declaración de soberanía y del derecho a decidir del Pueblo de Cataluña”⁴⁹. Con ello se hace una clara manifestación del deseo de materializar el movimiento independentista en la región. El TC se posiciona entorno a la constitucionalidad o no de dicha Resolución.

Con respecto a la afirmación de la resolución de que el pueblo a catalán es soberano el TC se manifiesta declarando que dicho pronunciamiento es contrario a lo previsto en los arts. 1.2 y 2 de la CE pues rompe con el concepto de soberanía defendido por la Constitución. En la CE se decreta que la soberanía nacional reside exclusivamente a todo el conjunto del pueblo español, y no cabe por tanto la concesión a una parte o región concreta de dicho conjunto nacional⁵⁰. Es por ello por lo que el TC finalmente declara inconstitucional este principio manifestado por la resolución sobre la soberanía catalana.

Con respecto al derecho a decidir declarado por la resolución para que los catalanes puedan decidir sobre su futuro, el TC considera que cabe, en esta cuestión, una interpretación constitucional. Esto es, el tribunal consideró que dicha declaración no se hizo con un componente independiente ni estaba relacionado de algún modo con la declaración inconstitucional de soberanía del pueblo catalán. Además entiende que ese derecho a decidir fue proclamado como una mera aspiración política, que se puede alcanzar mediante los cauces legales establecidos, y no tanto como una proclamación de un derecho de autodeterminación⁵¹ no reconocido en nuestra Constitución. Por tanto, el

⁴⁸ Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

⁴⁹ En dicha Resolución del Parlamento de Cataluña se llega a declarar, en su punto primero, que “*el pueblo de Cataluña, por razones de legitimidad democrática, tiene carácter de sujeto político y jurídico soberano*” además de plantear que el pueblo de Cataluña está legitimado para realizar un referéndum vinculante a través del cual se pueda determinar si quiere ser independiente o no.

⁵⁰ Respaldao dicha posición, el TC recuerda su propia doctrina creada en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril, STC 76/1988, donde se estableció lo siguiente: “*hacer residir la soberanía en el conjunto del pueblo español no es el resultado de un pacto entre instancias territoriales históricas que conserven unos derechos anteriores a la Constitución y superiores a ella, sino una norma del poder constituyente que se impone con fuerza vinculante general en su ámbito, sin que queden fuera de ella situaciones históricas anteriores*”.

⁵¹ Ha habido mucha crítica con respecto a este posicionamiento del TC, considerando su actuación, como bien se dice, laxa y poco contundente. Autores como Alberto López Basaguren ven este “derecho a decidir” como una invención creada por los independentistas en cuyo interior se encuentra el deseo de ejercer el derecho a la autodeterminación para así justificar de alguna manera la secesión. Visto en: López Basaguren, A., “Demanda de Secesión en Cataluña y sistema democrático. El *procés* a la luz de la experiencia comparada”, *Revista Científica Teoría y Realidad Constitucional*, nº 37, 2016, pp. 163.185 y en Manchón, M., “López Basaguren: ‘el inmovilismo del sistema político español es irresponsable’”, *El Español*, en Crónica Global, 17 de marzo de 2019 (disponible en: https://cronicaglobal.elespanol.com/pensamiento/conversaciones-sobre-cataluna/lopez-basaguren-irresponsable-inmovilismo-sistema-politico-espanol_229548_102.html; última consulta 31/03/2020).

TC considera que esta declaración del derecho a decidir no es inconstitucional pues se puede interpretar “*en el sentido que se expone en los fundamentos jurídicos 3 y 4 de esta sentencia*”⁵².⁵³

Cabe mencionar, en relación con esta sentencia, que esta fue objeto de crítica por parte de muchos, sobre todo en el ámbito político más que en el académico. Se dice que la interpretación constitucional que hizo el TC fue quizás demasiado laxa y flexible y no lo suficientemente tajante como debería.

En este sentido, el catedrático en Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona, Joan Vintó, cuestiona la aceptación del derecho a decidir, pues entiende que la interpretación que ofrece el TC deja abierto un poder de actuación para que se pueda celebrar en un futuro un referéndum respaldándose en este mismo derecho a decidir.⁵⁴

Fossas, por otro lado, considera que el TC fundamentó erróneamente su argumentación sobre la inconstitucionalidad de la proclamación de soberanía del pueblo catalán al utilizar la STC 103/2008 y la opinión del Tribunal Supremo de Canadá. Pero más relevante para nuestra cuestión, en cuanto al derecho a decidir, Fossas declara que “el TC dicta una sentencia interpretativa sobre una declaración política”.⁵⁵

Con todo ello se observa que, por un lado, el TC, a pesar de haberse contradicho en algunas ocasiones en referencia a diversas cuestiones, en materia de soberanía siempre ha tenido un criterio único y sólido, manifestando siempre que no cabe la fracción de la

En cualquier caso, parece necesario profundizar un poco sobre este primer concepto de “autodeterminación” mencionado más arriba. Si bien es cierto que este derecho a la autodeterminación existe en el plano internacional, cuando se reconoce como titulares del mismo a aquellas comunidades que estén sometidas bajo un régimen colonial. Sin embargo, en España no se le puede reconocer este derecho a ninguna CCAA o territorio de la nación. Por tanto, no cabe reclamar este derecho en España como derecho jurídico, aunque sí se podría como un derecho “natural”, “histórico”, “inherente al territorio” o “moral”. En estos últimos casos estaríamos ante una apelación, no de un *derecho* como tal, sino de una reivindicación puramente política. De esta manera, para que este derecho existiese en España se debería recoger como tal en la Constitución, por lo que se requeriría una reforma constitucional para conseguirlo. (Aragón Reyes, M., “Problemas actuales de la organización territorial del Estado”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 102, octubre-diciembre 1998).

⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo 42/2014.

⁵³ Este mecanismo que utiliza el TC es una técnica jurisprudencial que ya fue utilizada en la STC 31/2010 y que ha sido utilizado reiteradamente en el plano político del país.

⁵⁴ Vintó, J., “El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: Una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014”, *Revista Catalana de Dret Public*. RCDP Blog, 2 de abril de 2014. Disponible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/04/02/el-tribunal-constitucional-y-el-derecho-a-decidir-de-cataluna-una-reflexion-sobre-la-stc-de-25-de-marzo-de-2014-joan-vintro/>, última consulta el 30/03/2020.

⁵⁵ Fossas Espadaler, E., “Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 101, mayo-agosto de 2014, pp. 273-300.

misma pues esta reside única y exclusivamente en el conjunto del pueblo español. Por otro lado, en cuanto al derecho a decidir, el TC acude al mecanismo de dar validez y eficacia a dicha declaración siempre que se interprete conforme a los criterios constitucionales y se realice en todo caso dentro de los cauces legales ya establecidos.

Por último, podemos destacar la STC 259/2015 referente al deseo de alcanzar un Estado independiente manifestado en la Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI en 2015. Todo comienza a raíz de las elecciones convocadas el 27 de septiembre de ese mismo año. En esta Declaración 1/XI, se establece que el propio Parlamento de Cataluña proclama y aprueba el proceso de inicio de la creación de un nuevo estado catalán independiente del resto de España, bajo el modelo de una república.

En esta sentencia la postura del TC resulta ser más estricta y contundente que en anteriores ocasiones. El lenguaje empleado por el TC es tajante e imperativo, pues la Resolución se basa en una *legitimidad democrática* (que está por encima de la constitucional) y a través de la cual se quiere crear, como bien señala Rebollo Delgado, *un nuevo orden constitucional, con un nuevo poder constituyente a la cabeza y al margen de la CE de 1978*.⁵⁶

A grandes rasgos podemos comentar que esta sentencia corrobora, de manera semejante, lo establecido en la STC 42/2014 en cuanto a los conceptos de “nación”, “Estado” y “soberanía”. De la misma manera, el tribunal clarifica los conceptos de “democracia” y “pluralismo político” recogidos en la CE. Asimismo, la Declaración del Parlamento de Cataluña manifiesta que el TC no tiene *legitimidad y competencias* en lo referente a las elecciones y que el Parlamento no va a quedar sujeto a lo exigido o aprobado por las instituciones estatales. Frente a esto el TC declara: *“sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución”*⁵⁷.

Se dice, por tanto, que esta Resolución rechaza cualquier tipo de sometimiento obligado a la Norma Fundamental, vulnerando así el orden constitucional. Por todo ello, se falla declarando su inconstitucionalidad y por consiguiente la nulidad de dicha resolución.

⁵⁶ España y su organización territorial “cit”, p. 133.

⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre 259/2015.

Estos, por tanto, han sido los pronunciamientos más relevantes y con más peso que ha ofrecido el TC a la hora de contribuir a la construcción del Estado Autonómico aún vigente en nuestro país.

La jurisprudencia más actual de este tribunal se circunscribe fundamentalmente a las actuaciones realizadas por Cataluña y sus pretensiones independentistas. En esta línea se debe añadir que este ejercicio jurisprudencial del TC, mediante declaraciones de nulidad o establecimiento de mecanismos que restauren el orden constitucional en relación con Cataluña, no favorecen el desarrollo del modelo autonómico de forma alguna. Sin embargo, esto demuestra las consecuencias de lo que supone excederse en el ejercicio de dicho modelo o extralimitar las competencias.

La doctrina considera que la actuación del TC ha sido beneficiosa y de buen ejercicio en algunos ámbitos mientras que en otros ha sufrido de ciertas carencias. En materia de derechos y libertades, se dice que su interpretación ha sido ordenada y coherente, sin ambigüedades y con garantías de protección de estos. En cuanto al ámbito autonómico, que es el que interesa, no ha sabido consolidar ni regularizar la constitucionalidad en determinadas cuestiones, como hemos visto en varios de sus pronunciamientos, donde dejaba la vía abierta a un posible ejercicio futuro que pusiese en riesgo el orden constitucional, sin declararlo inconstitucional desde un primer momento.

Ha habido múltiples reproches que le pueden ser imputables al tribunal, entre ellos destacamos los siguientes: se ha considerado ineficaz y de gran inseguridad jurídica utilizar esa técnica interpretativa de aceptar el texto (“salvarlo”) siempre que sea conforme a lo previsto en los propios fundamentos jurídicos de la resolución en cuestión, también se ha criticado el retraso en sus fallos (sobre todo conociendo la posibilidad que tienen los Estatutos de Autonomía de desarrollar normativa y aplicarla y que no va a poder ser retirada salvo que se declare inconstitucionalidad), también sufre el TC de una falta de *coherencia clarificadora* en sus resoluciones...

2.5. Cataluña. Quiebra del sistema:

2.5.1. Situación general:

Las reivindicaciones fundamentales del pueblo catalán siempre han sido; mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, que se garantice la cohesión y bienestar social,

conseguir un autogobierno completo y pleno, evitar la “invasión competencial estatal”, alcanzar una “financiación justa y equitativa”, ...

Como se ha podido experimentar recientemente en la historia de esta región, su deseo de secesión se ha ido intensificando conforme pasaban los años. Sin embargo, como bien expone Cámara Villar, el Derecho Internacional solo permite la secesión en aquellos casos en los que el territorio en cuestión sea una colonia o esté militarmente ocupada por una potencia extranjera, o se trate de una región oprimida donde se vulneren los derechos humanos...⁵⁸

Nada más lejos de la realidad. Cataluña posee un amplio campo de facultades de actuación, con capacidad de autogobierno dentro de un sistema democrático (muchos incluso lo equiparan a estados miembros de Estados federales, debido a la libertad y margen de actuación del que goza).

No obstante, y como bien apuntan numerosos autores y jurisprudencia, el hecho de que exista una *nación cultural autónoma* no significa que se trate de un sujeto político soberano con derecho a autorregularse sin sometimiento y al margen de la CE. Cataluña es una nacionalidad reconocida como tal por la propia CE (art. 2 CE). Ya hemos visto como el TC ha ido frenando sus aspiraciones con sus posicionamientos jurisprudenciales y, este “derecho a decidir” o “derecho a la secesión” que reivindican no es reconocido tampoco en el ámbito del derecho internacional.

El pueblo de Cataluña no es homogéneo y distinto al resto de España, sino *mestizo* y *complejo* como señalan algunos, pero con claras peculiaridades culturales compartidas con el resto de la nación, como por ejemplo, los rasgos culturales, la lengua, las conformaciones institucionales y jurídicas, la tradición histórica... De hecho, atendiendo a las investigaciones y análisis demoscópicos se comprueba que la mayor parte de la población catalana reconoce un sentimiento afín y de pertenencia tanto a España como a Cataluña.

Nuestra Constitución reconoce, por tanto, a Cataluña como sujeto político constituido dentro del Estado español en forma de Comunidad Autónoma a la que se le

⁵⁸ *La Organización territorial de España. Una reflexión sobre el Estado de la Cuestión y claves para la reforma constitucional*, “cit”, p. 420.

reconocen ciertas singularidades recogidas en los arts. 5 y 6 de su Estatuto de Autonomía⁵⁹.

Todo el proceso catalán y su cuestión independentista⁶⁰ ya no es un simple problema competencial ni territorial. Se ha llegado a tal extremo que supone una verdadera amenaza al orden constitucional y al propio Estado. Los protagonistas ya no son solamente independentistas o soberanistas, sino también están presentes fuertemente la izquierda radical junto con partidos antisistema y populistas. Se sirven de un alto componente sentimental y victimista utilizando la gran crisis vivida en 2008 y la supuesta opresión del modelo monárquico parlamentario y capitalista para acabar con el sistema constitucional.

Las consecuencias de este “intento revolucionario” han sido muy significantes tanto a nivel económico (ha supuesto una fuerte salida de empresas de Cataluña y una contracción en la economía autonómica), como social (la cohesión se ha vuelto cada vez más difícil ante una sociedad fracturada), en relaciones internacionales, crisis institucional ...

En cualquier caso, entrando en plano jurídico, se debe analizar si la responsabilidad de todo esto es imputable o bien la Constitución (por el agotamiento de su poder constituyente), al Estado autonómico (por su incompleta e insuficiente conformación y desarrollo) o bien a los partidos políticos (por su mala gestión de la situación).

En primer lugar, si bien es cierto que la Constitución (que desde un primer momento hizo un modelo de descentralización ya condicionado por la situación de Cataluña y País Vasco) ha ido conformando el Estado autonómico atendiendo a las

⁵⁹ Estatuto de Autonomía de Cataluña, Parlament de Catalunya, de febrero de 2013.

⁶⁰ Conviene poner en situación en cuanto a la realidad temporal de los hechos de todo el proceso catalán. Como bien apunta el catedrático J. M^a. Castellá Andreu, se puede resumir brevemente en los siguientes sucesos más relevantes. Se puede fijar su inicio con la aprobación del Estatuto de Cataluña en 2006. El TC declaró inconstitucionales, como se desarrolla en el trabajo, algunos de sus artículos. Según afirma el catedrático, se produjo una crisis estatutaria, política y económica que desembocó en la gran manifestación independentista del 11 de septiembre de 2012, bajo el lema de “*Catalunya, nou estat d’Europa*” (“*Cataluña, nuevo estado de Europa*”). A finales de 2012 Artur Mas convoca elecciones (donde Convergencia y Unión reducen diputados y se pacta con el resto de fuerzas independentistas). Los hechos posteriores fueron la declaración del derecho a decidir basándose en el poder democrático del pueblo catalán, consultas populares... El 9 de noviembre de 2014 se produce la consulta informal de Cataluña yendo en contra del propio TC, el cual responde con varias sentencias resultando ser al principio demasiado laxo y conciliador. En 2015 se producen las elecciones plebiscitarias. Es una época de ambigüedad y poca claridad en el lenguaje empleado. Ya no se habla de “derecho a decidir” sino de “autodeterminación”. Se acaba aplicando el art. 155 por parte del Gobierno.

distintas pretensiones de todos los españoles. Quizás hubiera sido mejor que la CE hubiese sido más precisa, concreta y previsible desde sus inicios, sin posibilidades de actuación tan amplias. Aun así no parece razonable atribuirle la responsabilidad de los sentimientos independentistas de algunos.

En segundo lugar, se ha demostrado que el Estado Autonómico sufre de graves desajustes y desequilibrios, por lo que tiene un gran recorrido de mejora. Aun así, hay quienes consideran que el problema catalán no se le puede imputar por completo al Estado autonómico pues se considera que no es su responsabilidad la fractura social, económica e institucional que ha provocado su situación.

En tercer y último lugar, se encuentra la responsabilidad de los partidos políticos. Hay un gran consenso en cuanto a la atribución de la mayor responsabilidad de este problema al sector político. Se entiende que no han desempeñado bien sus funciones, no han sabido utilizar los instrumentos puestos a su disposición ni atender a las necesidades de los ciudadanos. No han garantizado el bienestar de los ciudadanos y no han sabido solventar sus problemas correctamente, pues han utilizado pretensiones ideológicas, propuestas demagógicas e imaginarias que no se pueden materializar, al menos dentro de los cauces legales, pretender demostrar la realidad de una falsa democracia del Estado español...⁶¹

2.5.2. Jurisprudencia. STC 31/2010:

Como se mencionaba más arriba, la STC 31/2010 reviste de gran importancia a la hora de entender nuestro Estado Autonómico. Poniendo en contexto, en 2006 se aprobó el Estatuto de Cataluña, el cual iba en contra de la CE, rompiendo y poniendo en juego el propio concepto de soberanía. Supuso una amenaza y claro enfrentamiento al sistema constitucional español.

Se ha dicho en numerosas ocasiones que esta sentencia, a pesar de ser muy extensa con un abudamiento de fundamentos jurídicos, carece de mucho razonamiento y de

⁶¹ Como bien señala el profesor y catedrático de Derecho Constitucional. D. José María Castellá Andreu, en su Ponencia “La crisis secesionista en Cataluña y sus salidas constitucionales” impartida en la Universidad Pontificia de Comillas el día 4 de marzo de 2020, el Gobierno catalán desvió la atención, pues el pueblo, en vez de quejarse y manifestarse contra sus gobernantes por sus malas gestiones, el Gobierno se sirvió de ese momento para exaltar la independencia. Se apeló al pueblo y su voluntad democrática sin mediación institucional, característico de los populismos y que caló en Cataluña.

argumentación jurídica, lo que desemboca en una *pobreza administrativa*, como señala Rebollo Delgado.

En torno a dicha sentencia existe una valoración política y otra jurídica. Dentro de la primera perspectiva a quienes entienden que el Tribunal derrumba con su sentencia al Estatuto Catalán impidiendo sus “legítimas pretensiones”, mientras que otra parte de la opinión considera que las controversias que puede haber ahora pueden estar causadas en parte por la falta de precisión y claridad de esta sentencia entorno a la inconstitucionalidad de este Estatuto. En cualquier caso, se dice que ambos puntos de vista tienen carencia argumental. En el plano jurídico, como ya se ha mencionado, la sentencia contribuye con cuestiones muy novedosas. Sin embargo, el TC cae en la falta de especificación y se dice que quizá ha sido demasiado laxo y flexible permitiendo un amplio margen de actuación y desarrollo constitucional por parte del Estatuto. Precisamente esta flexibilidad de actuación ha desembocado en un ejercicio abusivo e inadecuado por parte del Estatuto, cuestión que ha tenido que ir reformulando el propio TC a lo largo de los años.

A niveles más concretos, se puede mencionar que la STC fue estricta en determinados puntos como puede ser en el preámbulo del propio Estatuto, cuando se habla de “*Cataluña como nación*” o “*la realidad nacional de Cataluña*”, quitando eficacia jurídica interpretativa a esas declaraciones. Además, el TC declara inconstitucional algunos artículos del Estatuto, aunque no de manera total, debido a que en ellos se entiende que las CCAA pueden tener tribunales propios, cuando realmente éstas solo pueden colaborar en la administración de justicia⁶², pero no haciendo ejercicio de tribunales propios en cada una de ellas⁶³.

Por otro lado, también hay un pronunciamiento firme por parte del Tribunal cuando el Estatuto utiliza la palabra “preferente” en cuanto al uso del catalán frente al castellano, pues se considera que quiebra con el necesario equilibrio que debe haber en la utilización de las dos lenguas en un plano normativo.

⁶² Como bien explica González Hernández, el rechazo del TC a las declaraciones que hace el Estatuto de Cataluña acerca de que la Presidencia del Tribunal Superior de Cataluña sea el representante del poder Judicial en Cataluña, viene justificado al ser inadmisibles. Pues esto supondría afirmar que el TSJ catalán es el Tribunal Supremo para Cataluña, o incluso que el Consejo de Justicia de Cataluña es el órgano de gobierno del Poder Judicial. Pero únicamente el Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno excluído del Poder Judicial, según prevé el art. 122.3 CE. González Hernández, E., *Autonomías y unidad del ordenamiento jurídico. La cuadratura del círculo*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012, pp. 48 y 49.

⁶³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio 31/2010, relativa al Estatuto de Cataluña aprobado en 2006.

Se declara tajantemente inconstitucional, entre otras cosas, el carácter vinculante de algunos dictámenes emitidos por el Consejo de Garantías Estatutarias, la exigencia solicitada por Cataluña en la financiación autonomía, la exclusividad prevista para el Sindic des Greuges en relación con el Defensor del Pueblo, la financiación local al ser una competencia estatal...

A modo de cierre cabe mencionar que el Estatuto de Cataluña sobre el que versa esta sentencia del TC tiene un claro componente ideológico acompañado de un lenguaje engañoso y estudiado, que se aleja de lo jurídico (en este sentido, los medios de comunicación han sido pieza clave). Esta sentencia se ha utilizado en numerosas ocasiones, en el plano político, para favorecer al nacionalismo catalán, intentando hacer entender la resolución como un fuerte agravio y ejercicio de represión por parte del Estado español hacia el territorio catalán.^{64 65}

2.5.3. Conclusión:

Recientemente en los últimos años (2018-2020), nos encontramos ante un panorama en el que la situación no ha cambiado demasiado pero sí lo han hecho sus protagonistas⁶⁶. Si bien es cierto que, a nivel social y político, han continuado las escaladas verbales, las provocaciones, desobediencias o desafíos a la autoridad de algún modo... No obstante, el Estado y el Gobierno han actuado y han establecido límites oportunos (prisión provisional para determinadas personas, las necesarias huidas de otros

⁶⁴ España y su organización territorial “cit”, pp. 118-122.

⁶⁵ Fossas Espadaler, E., “El Estatuto tras la Sentencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 27, 2011, pp. 291-314. Agudo Zamora, M., “La Efectiva Constitucionalidad de la regulación de Derechos Estatutarios en la STC 31/2010”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 27, 2011, pp. 461-480. González Pascual, M., “La Posición de los Estatutos de Autonomía en el Sistema Constitucional (comentario a la STC 31/2010 de 28 de junio de 2010)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 27, 2011, pp. 503-518.

⁶⁶ Ortega y Gasset, el comúnmente llamado “el pensador del ‘problema catalán’”: *“el problema catalán es un problema que no se puede resolver, que solo se puede conllevar; que es un problema perpetuo, que ha sido siempre, antes que existiese la unidad peninsular y seguirá siendo mientras España subsista”*. Ante esta proclamación, Ortega consideraba que se debería restringir la autonomía catalana y reducirla a una mera descentralización, medida que se podría expandir al conjunto de regiones del país, con el fin de poder “conllevar” dicho problema. Asimismo también manifestó textualmente lo siguiente: *“es preciso raer de ese proyecto todos los residuos que en él quedan de equívocos con respecto a la soberanía; no podemos aceptar que en él se diga que el poder de Cataluña emana del pueblo [...] amputemos esa extraña ciudadanía catalana”*. (“Muere Ortega y Gasset, el pensador del “problema catalán”, *Aire Digital* (disponible en: <https://www.airedesantafe.com.ar/sociedad/muere-ortega-y-gasset-el-pensador-del-problema-catalan-n51881>; última consulta 16/02/2020)). (Otra fuente: Pons, M., “Muere Ortega y Gasset, el pensador del “problema catalán”, *Revista electrónica El Nacional* (disponible en: https://www.elnacional.cat/es/efemerides/marc-pons-ortega-gasset-problema-catalan_202956_102.html; última consulta 16/02/2020)).

personajes públicos...). Por tanto, la actuación independentista persiste pero de forma quizá más contenida que antes. Un claro ejemplo de que los hechos han tenido sus consecuencias es la propia sentencia del STC 459/2019⁶⁷ por la que se condena por sedición a los representantes catalanes.

Se dice que el independentismo se ha reducido gradualmente (“*ha tocado techo*” según algunos). No obstante, aunque el independentismo no haya seguido su curso ni haya ascendido se dice que se podría conseguir la mayoría de los votos independentistas en las próximas elecciones. Esto es debido a que, como bien explica Castellá Andreu, el voto constitucionalista solo se moviliza en graves situaciones y si ahora se piensa que no hay riesgo ni pelagra la unidad de España, habrá votantes que no acudan a votar.

Es más, como ya dijo Artur Mas, “*cabeza fría, corazón caliente, puño fuerte y pies en el suelo*”. El expresidente de la Generalidad de Cataluña se refería a que dadas las circunstancias se debía ser consciente de la realidad del momento y actuar conforme a ella pero que siempre se seguirá teniendo el horizonte independentista.⁶⁸

3. RESOLUCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA TERRITORIAL:

3.1. Alternativas y Propuestas:

Una vez analizado cómo está estructurada la organización territorial en España y su problemática actual, conviene hacer mención de aquellas posibles soluciones o alternativas más convenientes para España en su realidad actual que están siendo propuestas por numerosos entendidos en el campo de estudio que nos ocupa.

A la hora de proponer distintas alternativas al actual modelo de organización territorial vigente en España se han establecido una serie de límites básicos, de manera que se preserve en todo momento la unidad del Estado español y no se alcance (salvo en situación excepcional) la separación de parte del territorio actual del mismo.

Las propuestas (posibles y capaces en nuestra realidad y sociedad actual) confluyen entorno al debate de si mantener las autonomías con ciertas modificaciones o incluso ampliarlas en ciertas regiones⁶⁹, apostar por la centralización, llegar a un Estado Federal,

⁶⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de octubre 459/2019.

⁶⁸ Castellá Andreu, J. M^a. 2020 “cit.”.

⁶⁹ Sin embargo, ya se ha constatado que, por lo general, los españoles no desean una mayor descentralización de la que ya hay actualmente. Se dice que seis de cada diez ciudadanos han manifestado su rechazo de conceder más autonomías a las regiones y prefieren mantener el sistema actual de autonomías, sin mayor descentralización. Mora, J. G., “Los españoles prefieren el actual Estado de las autonomías frente

terminar de definir un modelo territorial de integración concreto, propuestas de asimetría *estructural*, la consecuente y necesaria reforma constitucional para ello...⁷⁰

3.1.1. La evolución hacia el Estado federal

Como ya se ha visto, la Constitución deja abierta la conformación del modelo territorial del Estado español con posibilidad de desarrollo posterior. Mediante los Estatutos de Autonomía, la jurisprudencia del TC... se ha ido construyendo dicho modelo, aun falto de culminación, al que originalmente se le ha acabado denominando “Estado autonómico” como ya conocemos⁷¹.

En este sentido, Aragón Reyes considera que “*no es exactamente un modelo de Estado federal, pero tampoco de un Estado regional*”. En la misma línea, dicho autor defiende la idea de que el federalismo entendido como tal puede variar en función del país en el que nos encontremos, pues el grado de autonomía de los distintos territorios son distintos. De hecho, llega incluso a decir que en muchas ocasiones, las competencias de las comunidades autónomas pueden incluso superar ese grado de autonomía defendido por los Estados federales (un claro ejemplo sería el País Vasco, a nivel fiscal y financiero).

Es precisamente por esto por lo que muchos coinciden, incluyendo al propio Aragón Reyes entre ellos, en que no es adecuado centrarse en la diferenciación entre Estado autonómico y federal y sus ventajas e inconvenientes a la hora de buscar una solución a la problemática organizativa territorial de España. El Estado federal no aseguraría en España automáticamente una mayor descentralización y con mayores competencias de las que habría estando en un modelo autonómico. Esto es así debido a que este último modelo varía considerablemente según el Estado federal en concreto en el que nos encontremos, por lo que resulta muy difícil establecer comparaciones con otros estados u otras realidades en las que funciona dicho modelo.

a más descentralización”, *ABC España*, 10 de enero de 2018 (disponible en: https://www.abc.es/espana/abci-espanoles-prefieren-actual-estado-autonomias-frente-descentralizacion-territorial-201801100234_noticia.html; última consulta el 25/03/2020).

⁷⁰ Belda Pérez-Pedrero, E., “El futuro territorial del Estado español ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 103, enero-abril 2015, pp. 397-406.

⁷¹ El sistema territorial en el que se encuentra España no es definitivo pues esta inacabado y además, no se ha podido conseguir una buena y plena integración de por lo menos dos de los territorios importantes de la nación, Cataluña y País Vasco. Aragón Reyes, M., “Problemas Actuales de la Organización Territorial del Estado”, “cit”.

Por otro lado, hay grandes defensores de realizar una reforma constitucional “*en sentido federal*”, como es el caso de Cámara Villar. Los que apoyan esta teoría consideran que ambos modelos, el autonómico español y el federal, comparten esquemas y estructuras equiparables, que hacen que el Estado autonómico sea, *de facto*, federal. Es por esto por lo que consideran que se debería reordenar nuestro sistema territorial hacia una línea federal.

Nuestro modelo español se ha ido construyendo a lo largo de los años yendo, de alguna manera, en la misma línea que otros Estados de corte federal. Sin embargo no es exactamente federal, además de no haberse manifestado expresamente como tal en la propia Constitución⁷².

En este sentido, muchos autores afirman que el Estado español no se ha construido sobre un pacto federal como tal, a partir de unos Estados soberanos (como fue el caso de Estados Unidos, por ejemplo), sino que la descentralización se ha ido configurando partiendo de un único Estado unitario formado por distintas regiones o territorios. Sin embargo, el hecho de que los inicios de nuestro sistema no sean así no impide que sea un Estado federal pues ha ido funcionando como uno a lo largo de los años. Como bien señaló Tomás de la Cuadra Salcedo Fernández del Castillo, catedrático de derecho administrativo, “*el origen del Estado a partir de unos Estados soberanos no es condición sine qua non para hablar de un Estado federal*”⁷³.

Asimismo, se ha manifestado en alguna ocasión que un claro ejemplo de las semejanzas de ambos sistemas (federal y autonómico español) son las relaciones de cada parte con el Estado. Lo único que podría alejarse del modelo federal en este sentido sería la cláusula residual por la que se atribuyen competencias al Estado en el caso en el que no hayan sido reservadas a las Comunidades Autónomas.

A nivel institucional, la Constitución española permite, o al menos, no impide que haya ciertas diferencias entre las instituciones del Estado de las autonomías. No obstante,

⁷² Cámara Villar especifica aquí que, este modelo tendente al federalismo ya se intentó implantar en 1931 y 1978 pero se renunció a él, por distintas razones históricas. Plantea que, de alguna manera, llevar a cabo una reforma buscando introducir este sistema de organización sería la forma de terminar el proceso organizativo territorial y evolutivo iniciado hace años. Se lograría acabar, piensa, con ese procedimiento abierto e inacabado pendiente de decisiones políticas y sujeto constantemente a las decisiones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional. Cámara Villar, G., “La Organización Territorial de España. Una Reflexión sobre el Estado de la Cuestión y claves para la Reforma Constitucional”, “cit”.

⁷³ de la Cuadra Salcedo Fernández del Castillo, T., “El modelo territorial español treinta y cinco años después”, Documento de trabajo n. 187/2014, Laboratorio de Alternativas.

estas diferencias son actualmente apreciables en regiones específicas como pueden ser el País Vasco, pero por lo general son inexistentes. En un Estado federal lo propio es configurarse como un Estado en el que todas las partes que lo conforman tengan el mismo rango y competencias. Por lo que aquí habría otro punto diferenciador entre ambos sistemas.

Como ya se ha mencionado en anteriores ocasiones, no hay una serie de normas estipuladas que rigen cómo debe de implementarse un Estado federal pues, a fin de cuentas, cada país cuenta con sus propias singularidades y realizará sus propios ajustes con el fin de adecuar la normativa a su propia realidad interna. Por tanto, habría que plantearse en el caso español, a dónde se quiere llegar o qué se quiere cambiar concretamente.

Si lo que se desea es alcanzar un buen sistema de relaciones entre las distintas partes del territorio y el Estado central, la opción federal podría ser buena opción y para ello se debería acudir a una reforma constitucional y, en este caso, se debería añadir una cláusula residual atributiva de competencias a favor de las CCAA. Como consecuencia, calificar al nuevo modelo como Federal sería del todo apropiado.

En definitiva, muchos consideran que para poder invocar el Estado federal en cualquier sitio, es necesario verificar si, el Estado en cuestión, en nuestro caso España, es conforme a otros modelos federales que sirven de referencia como son los casos de Estados Unidos o Alemania, por ejemplo.

3.1.2. El mantenimiento del Estado Autonómico

Muchos autores coinciden en la persistencia del Estado autonómico y no abandonarlo por la opción federal. Sustentan dicha opinión en varias razones. El Estado autonómico ya se ha iniciado y se está construyendo. Ya existe un considerable arraigo al respecto a nivel doctrinal y jurisprudencial. Además, el nivel de autonomía territorial que ofrece este modelo es el mismo, incluso a veces superior, al que pueda encontrarse en un modelo federal (como ya se ha dicho). De la misma manera, debido a la característica de originalidad y flexibilidad que tiene el Estado autonómico, es una buena opción para acoger la asimetría territorial presente en nuestro país.

Por tanto, la posible solución, apuntan los defensores de este modelo, sería terminar de definir dicho Estado autonómico y culminar el proceso autonómico que ya tuvo sus

inicios en 1978 con la Transición. Se dice además que “*las estrategias de evolución siempre serán más fructíferas y útiles que las estrategias de ruptura, en cualquier ámbito*”.⁷⁴

Es indiscutible que el actual modelo autonómico vigente en España sufre de ciertos desajustes o defectos que deben ser subsanados. Muchos han sido los que han tachado al Estado autonómico de ser *excesivamente redistributivo*, propiciando y fomentando excesos en las distintas regiones del territorio español. Sin embargo, se dice que no por ello se debe abandonar por completo la culminación de desarrollo pleno pues, como ya se mencionó, reorganizar o crear un sistema distinto sería empezar de nuevo cuando, como muchos consideran, las bases fundamentales ya están asentadas.

El propósito debe ser, por tanto, continuar avanzando corrigiendo sus imperfecciones y cubriendo sus lagunas o carencias, establecer ciertos límites, acabar con la opacidad fomentando la transparencia, evitar la descoordinación interterritorial, establecer instrumentos de reparto competencial más concretos, quizá reconfigurar el mapa político de España, valorar el reducir el número de autonomías...

Se podría añadir, a modo de curiosidad que, más del 60% de los españoles prefiere mantener el modelo autonómico actual y ahondar en el mismo para un mejor desarrollo. Tan solo un poco más del 15% apostaría por un Estado sin autonomías y un 13% defiende la reducción de los niveles de autogobierno, tal y como constata el propio Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).⁷⁵

3.1.3. La acentuación de la asimetría

Por otro lado, se ha propuesto como otra posible alternativa introducir en nuestro modelo elementos de *asimetría estructural*. En este sentido, Aragón Reyes realiza una reflexión un tanto interesante al respecto. Este excatedrático y magistrado del TC llega a la conclusión de que lo más apropiado o la única vía para alcanzar esa necesaria integración en el ámbito tan diverso que hay en España es el de organizar el Estado mediante mecanismos o instrumentos de asimetría (pues argumenta que no es lo mismo

⁷⁴ Aragón Reyes, M., “Problemas actuales de la Organización Territorial del Estado”, “cit”.

⁷⁵ Castro, C., “El apoyo ciudadano al Estado autonómico hace inviable políticamente su desmantelamiento”, *La Vanguardia*, 15 de abril de 2012 (disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20120415/54284495550/apoyo-ciudadano-estado-autonomico-inviabile-desmantelamiento.html>; última consulta el 18/04/2020).

la igualdad competencial y la diferencia entre Comunidades, o la igualdad competencial y la igualdad de posición, o la uniformidad y la homogeneidad).

Precisamente este autor rechaza la posibilidad de un Estado federal en España pues no lo considera buena solución a los problemas territoriales de corte asimétrico que tenemos en nuestro país. Esto se debe a que el federalismo se sustenta en la igualdad competencial e igualdad de posición de los territorios (cosa que no ocurre en España pues puede haber *diferencias* competenciales debido a las distintas características estructurales de algunas regiones -como lengua propia, geolocalización...- y esto no quiere decir que haya *desigualdad* competencial. Además no todas las CCAA ejercitan su régimen competencial de la misma forma). Es por ello por lo que defiende la idea del Estado autonómico al ser esta mejor opción para recoger y preservar la asimetría territorial característica de España, más que el Estado federal⁷⁶.

A la hora de determinar el contenido de la asimetría se centra en la *estructural* y no en la *competencial*, al resultar esta última menos significativa. Todo ello, siempre y cuando no perturbe la unidad de acción y gestión del Estado sobre la nación y no pongan en riesgo la propia estabilidad del mismo⁷⁷.

3.2. El procedimiento: la Reforma Constitucional:

Para poder materializar alguna de estas propuestas como son la implantación del federalismo o la acentuación de la asimetría en el modelo estructural español, sería necesario realizar una reforma constitucional.

Mucho se está hablando sobre la posibilidad, incluso la alta necesidad, de una reforma constitucional en España. El objetivo principal y primario de esta pretensión es la de poder ajustar la Constitución a la realidad actual y adecuarla a sus necesidades, de manera que resulte eficaz, pues puede que aquello que se estableció en su momento sirviese para el periodo de transición democrática, mientras que a día de hoy puede quedar insuficiente.

⁷⁶ Argón Reyes, M., “Problemas Actuales de la Organización Territorial del Estado, “cit”.

⁷⁷ Entre las posibles asimetrías estructurales que se podrían establecer se pueden destacar las siguientes: la reforma del Senado como órgano propiamente de representación territorial (donde haya una representación proporcional a la población de las distintas CCAA y se dé una cierta importancia a las regiones del País Vasco, Galicia y Cataluña y aquellas con lengua propia...), permitir una especial participación a los gobiernos de esas comunidades en ciertas materias, favorecer una participación de las mismas en la reforma constitucional, ...

Además, las razones que motivan e impulsan hoy este deseo reformador son más bien políticas y no tanto técnicas.

Desde el momento en que se aprobó la actual CE en el 1978 hasta ahora, la realidad y la sociedad española han ido evolucionando. Sin embargo, no ha habido más reformas constitucionales que las relativas a la Unión Europea, lo que llama la atención en comparación con otros países, donde es una actividad común y reiterada.

Cuando se habla de “reforma constitucional” no se refiere a iniciar un proceso constituyente como tal, pues los valores y principios esenciales como la protección de derechos y libertades fundamentales, división de poderes... ya están suficientemente arraigados en la CE. Las materias más recurridas y pretendidas mayormente a modificar en este aspecto son, principalmente, la reorganización del Senado, la organización territorial del Estado e incluso se ha llegado a proponer la introducción de un nuevo Título en relación a materia de la Unión Europea. Otros aspectos posibles que se podrían incluir en la reforma podrían ser, por ejemplo, el estudio del art. 135 CE, materia relativa a la sucesión a la Corona, facilitar el procedimiento agravado previsto en la CE para hacer más sencillas futuras reformas (aunque es discutible si sería adecuado poner a disposición y dar tanta facilidad para tener reformas constitucionales constantes cada vez que se vea oportuno, cuando de lo que se está hablando es de la Norma Fundamental, sobre la que prevalecen las demás)...

En cualquier caso, para llevar a cabo esta reforma constitucional bastaría con el procedimiento sencillo señalado en el art. 167 CE (por consenso), sin necesidad de realizar el complejo y rígido del art. 168 CE. Sin embargo, si se quisiese poner en práctica las *asimetrías estructurales* antes mencionadas y que las CCAA pudiesen participar en dicha reforma constitucional, se debería acudir al procedimiento indicado del art. 168 CE.

En cuanto a la denominación del nuevo modelo que se adopte, se considera que lo importante es definirlo y limitarlo correctamente en el proceso constituyente y la doctrina y se encargara de denominarlo posteriormente.

El gran problema, en términos de organización territorial, se encuentra en poder conseguir una alta aceptación en aquellos territorios con *asimetría política y arraigado nacionalismo* (más bien independentista)⁷⁸. Se proponen, como medidas concretas en la

⁷⁸ Cámara Villar, G., “La Organización Territorial de España. Una Reflexión sobre el Estado de la Cuestión y Claves para la Reforma Constitucional”, “cit”. En este sentido, dicho autor explica textualmente: “*quienes*

materialización de la reforma constitucional algunas, como pueden ser; mencionar expresamente en la Constitución todas y cada una de las CCAA que integran el Estado español en función de su orden de constitución correspondiente, establecer la naturaleza federal del modelo determinado, configurar el Senado como verdadero órgano de representación real de los distintos territorios, reconocer claramente las distintas singularidades como lengua propia, foralidad, cultura, circunstancias históricas, ..., ensalzar los principios de lealtad y colaboración, rehacer o rediseñar el sistema de distribución competencial entre Estado y CCAA resultando ser más claro y conciso, establecer de forma residual que todo aquello que no haya atribuido la Constitución al Estado específicamente sea competencia autonómica, mejorar o modificar los elementos o mecanismos de financiación autonómica basándose en la solidaridad entre las regiones...

79

Haciendo especial mención a la cuestión catalana, la reforma constitucional conforma una adecuada opción o salida al problema pues, supondría contar con la opinión de toda la ciudadanía y no únicamente de una parte de la misma. Se daría la posibilidad de decidir sobre las posibles alternativas de integración a los ciudadanos. Siendo esto así, el referéndum pretendido por una parte de los catalanes no es del todo democrático y se trata de una decisión forzosa, compleja e irreversible, fundamentada en gran medida en *razones sentimentales, información poco contrastada e intereses insuficientemente tenidos en cuenta.* ⁸⁰

En cualquier caso, lo que está claro es que el problema de integración territorial en el que se encuentra actualmente España no se puede solucionar de manera simplificada ni tampoco radical y drástica. Pero de la misma manera, se puede afirmar que tampoco es conveniente que se persista en este modelo ambiguo, inacabado y sin una definición clara y concreta del tipo de Estado en el que nos encontramos.

3.3. Polémica en el retorno a la centralización

se han caracterizado por sostener un independentismo irredento nunca van a ser convencidos por ninguna reforma, al menos por ninguna que no abra la puerta inmediata a la independencia reconociendo el derecho a la secesión. Sin embargo, el número de nacionalistas de esta condición es mucho menor del que, hoy por hoy, conforma el nacionalismo moderado junto con la mayoría no nacionalista". Por tanto, la clave de la reforma debe estar en buscar una manera de que se mantenga la descentralización política dentro de un estado compuesto y pluralista.

⁷⁹ Cámara Villar, G., "La Organización Territorial de España. Una Reflexión sobre el Estado de la Cuestión y Claves para la Reforma Constitucional", "cit".

⁸⁰ "La Organización Territorial de España. Una Reflexión sobre el Estado de la Cuestión y Claves para la Reforma Constitucional", "cit".

Como ha quedado demostrado, toda la distribución territorial española no ha traído más que problemas y tensiones, tanto a nivel político como administrativo, desde su implantación en época de la transición. Mucho es el descontento con la actuación de las instituciones y la insuficiencia que parece haber tenido la configuración inicial de dicha organización territorial.

Una de las posibles reformas que se han planteado en alguna ocasión al sistema es un modelo centralista en el que se acaben con las Comunidades Autónomas y se centralicen las competencias. Dicha opción no cuenta con un gran número de defensores actualmente pero si es cierto que este apoyo a un Estado sin autonomías ha aumentado en un 10% en los últimos años. El Centro de Investigaciones Sociológicas afirma que actualmente se cuenta con alrededor de un 20% de la población que respalda dicho pensamiento⁸¹. Si bien es cierto que con todo lo ocurrido en Cataluña y País Vasco, parte de la población española desee que se vuelva a un Gobierno central donde las competencias se encuentren centralizadas y no distribuidas y ejercidas por otros territorios.

En cualquier caso, la historia de España ha dejado claro que la centralización siempre ha supuesto un foco de conflictos y problemas pudiendo remontarnos a los Reyes Católicos. El poder actual en España sigue rechazando como opción viable la centralización. Tanto es así que el propio presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, llegó a declarar que “*en nuestro país no hay democracia si no hay descentralización*” y habla de dicho modelo como “*el fantasma de la centralización ya olvidada*”.⁸²

No se niega que el actual sistema sufra de ciertos desequilibrios pero los expertos afirman que, en cualquier caso, no se puede abandonar el camino de la descentralización española ni la estructura regional de nuestro país. Demasiado tiempo lleva instaurado dicho modelo y además, a pesar de sus defectos, proporciona la *mejor convivencia*, aseguran, entre todas las regiones y territorios que conforman el Estado español. Un modelo centralizador hoy en día no es ni factible ni conveniente.

⁸¹ González Enríquez, C., “El apoyo al centralismo sigue aumentando en España”, *Real Instituto El Cano*, 11 de abril de 2018, disponible en; <https://blog.realinstitutoelcano.org/apoyo-al-centralismo-sigue-aumentando-en-espana/>; última consulta el 19/04/2020.

⁸² Viana, I., “Los mil obstáculos de España para lograr su centralización: de los Reyes Católicos a Pedro Sánchez”, *ABC Historia*, disponible en https://www.abc.es/historia/abci-cataluna-principal-obstaculo-centralizacion-espana-cinco-siglos-historia-201912030137_noticia.html; última consulta el 19/04/2020.

Ya señaló el catedrático de Derecho Constitucional, Teodoro González Ballesteros, que “*una España centralizada, sin autonomías, no es posible ante la actual realidad sociopolítica*”. Autores en su misma línea abogan que, para hacer posible dicha centralización actualmente, requeriría de una sustancial reforma constitucional. Como sabemos, al inicio de nuestra Constitución se señalan los principios y bases constitucionales. Entre ellos está el de la Monarquía parlamentaria como forma de política del Estado y el reconocimiento del estado de las Autonomías. Para alcanzar dicha reforma se necesitaría una mayoría parlamentaria con las que poder modificar el principio de autonomía citado y el Título VIII tan altamente criticado. Todo ello reviste de una gran complejidad prácticamente imposible de conseguir.

Mucho se ha criticado, como decimos, la configuración normativa del título VIII CE donde se desarrolla el Estado de las Autonomías, además de la insuficiencia en las interpretaciones jurisprudenciales realizadas por el TC en relación a la materia, como ya se ha visto. Estas son las causas primordiales que han provocado las situaciones conflictivas de hoy en día.

En cualquier caso, la centralización no es la solución pues, como muchos apuntan, suprimir las autonomías y las Comunidades Autónomas hoy supondría lo que algunos denominan una *regresión política* que no contaría con el apoyo popular de los ciudadanos. Lo más aconsejable y conveniente sería realizar los ajustes necesarios en el actual modelo autonómico, quizás reordenar el mapa político vigente a día de hoy, incluso reducir las comunidades autónomas (se ha propuesto en ocasiones integrar las que son uniprovinciales de menor tamaño como la Rioja en otras de mayor volumen).

Otro aspecto que nos aleja a la hora de optar por este modelo centralizador es el hecho de que ningún país haya pasado de un sistema descentralizador a otro centralizador con éxito. Así lo afirma Blanco Valdés cuando dice “*no hay ningún país en el mundo que haya virado de descentralizado a centralista [...] no se ha producido jamás un caso de un Estado federal en el mundo que haya dado el proceso inverso, esto es, que haya pasado de un estado descentralizado a uno centralista. Tampoco va a ocurrir en España*⁸³”.

En definitiva, este modelo organizativo ya utilizado en el pasado (donde se observó mucha controversia y oposición) no resulta conveniente en los tiempos que corren para

⁸³ Blanco Valdés, R., *Los Rostros del Federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.

España. Se propone en cambio, seguir trabajando en el modelo que ya se tiene, continuar en la labor de desarrollo y evolución del mismo, realizando las modificaciones y mejoras correspondientes. Siempre teniendo en cuenta que es un sistema, como ya se ha mencionado antes, aprovechable y admisible actualmente.⁸⁴

3.4. Soluciones controvertidas

Como vemos, se han realizado muchas investigaciones sobre la idoneidad de alguna de las posibles propuestas de la organización territorial en España como alternativa al modelo autonómico actual.

Las ya mencionadas anteriormente resultan ser las más frecuentes y las más recurridas por los expertos en la materia. Sin embargo, también han existido sobre la mesa otras posibles opciones al respecto sobre las que versan, de alguna manera u otra, cierta incertidumbre, inseguridad y controversia. Estas son principalmente, la confederación, el pacto de la Corona (o “unión real”) y, como ya se ha visto, el derecho de autodeterminación.

3.4.1. La confederación

Numerosos estudios llegan a la conclusión de que actualmente no se puede optar por este modelo organizacional. Este rechazo a una posible confederación como forma de ordenación de un Estado está fundamentada, como bien apunta Manuel Aragón Reyes en que: *“se trata de una unión territorial de naturaleza más internacional que constitucional, incapacitada por eso para actuar con la mínima unidad de dirección y acción que hoy todo Estado requiere”*⁸⁵. En este sentido se dice que “confederación” y “Constitución” son conceptos totalmente contradictorios.

Asimismo se viene diciendo que esta forma de organización suele ser transitoria y provisional con tendencia a acabar disolviéndose y dar paso a un modelo federal.⁸⁶

Se debe añadir que la confederación solo pudo darse, de hecho, en el pasado. Se puede citar el caso de Suiza, por ejemplo, cuando se constituyó como Estado independiente tuvo implantado dicho sistema desde la Paz de Westfalia en 1648 hasta que

⁸⁴ Montañés, E., “¿Es posible una España sin autonomías?”, *ACB España*, 22 de octubre de 2013, disponible en: <https://www.abc.es/espana/20131021/abci-sistema-financiacion-autonomica-estado-201310161925.html>; última consulta el 18/04/2020.

⁸⁵ Aragón Reyes, 1998, Problemas actuales de la organización territorial del Estado, “cit”

⁸⁶ García-Pelayo, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, pp. 209-210.

se aprobó su Constitución en 1848. Otro claro ejemplo sería el de las colonias inglesas en Norteamérica que se fueron independizando durante los años de 1776 hasta 1787. Como se puede comprobar, el planteamiento de este modelo es puramente provisional y temporal hasta que el Estado en cuestión se asienta como Estado independiente y aprueba una Constitución.

3.4.2. Pacto con la Corona

Esta opción organiza el Estado a través de una *unión* que se encuentra única y exclusivamente sujeta a la Corona, de ahí que también se conozca este sistema como “unión real”. En este sentido se considera incompatible con la forma de un Estado constitucional o incluso con un simple Estado como tal.

En esta “unión real”, como bien explica García Pelayo, no hay cabida para un único Estado, sino que hay una pluralidad de lo que se denomina “*Estados independientes cuya soberanía no se encuentra afectada por el hecho del pacto*”⁸⁷.

3.4.3. Derecho a la autodeterminación

Lo relativo al ejercicio de este derecho se ha podido ir comentando a lo largo de todo este trabajo y, como se ha venido diciendo, únicamente se puede hacer valer en España, de alguna manera, como pretensión *política*, más que *jurídica*. Además, teniendo en cuenta las investigaciones históricas que se han hecho al respecto, no se ha podido encontrar entre los “derechos históricos” de los territorios forales este derecho concreto a la “autodeterminación” que algunos reclaman actualmente. Es necesario, por tanto, un reconocimiento expreso del mismo en la CE. Al no estar actualmente reconocido, se necesitaría una compleja reforma constitucional para incluirlo.⁸⁸

Sin embargo, a pesar de los posibles inconvenientes o dificultades que nos encontremos en esos aspectos, el verdadero problema aquí es hacer compatible el significado y connotación de ese “derecho a la autodeterminación” con la propia noción y percepción de “Constitución” y “Estado Constitucional” y lo que ello conlleva. Como

⁸⁷ García-Pelayo, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 207.

⁸⁸ Aragón Reyes, *Problemas Actuales de la Organización Territorial del Estado*, “cit”).

ya se ha analizado, este derecho a la autodeterminación pone en riesgo la propia unidad de cualquier ordenamiento.

En este sentido, debemos recordar que este valor de la unidad, defendido en nuestra CE, no solo constituye un mero límite al ejercicio de ese derecho, sino que se trata también de una exigencia esencial y necesaria para que pueda darse dicho Estado constitucional. Por tanto, la unidad de la soberanía permite la propia existencia del Estado español. Al igual que ocurría con la confederación, “Constitución y “derecho a la autodeterminación” resultan ser términos altamente contrapuestos que no pueden darse a la vez.

4. CONCLUSIONES:

En el presente trabajo se ha planteado el objetivo de investigar la organización territorial que tiene actualmente el Estado Español y su evolución a lo largo de los años, para así poder determinar las posibles flaquezas o debilidades del sistema que se pueden estar manifestando hoy en día, con el fin de poder analizar la adecuación o no del modelo vigente y proponer otras alternativas al mismo.

Al comienzo del trabajo se planteaba si la situación a la que se ha llegado actualmente se debe verdaderamente a un problema de base constitucional, al no ajustarse a la realidad o haber quedado insuficiente por el transcurso de los años o si se debe más bien a una serie de comportamientos que no se ajustan ni son acordes a lo ya previamente establecido. Es indudable que esto último se ha dado en ciertas regiones específicas de España como ya se ha analizado anteriormente y han tenido sus correspondientes consecuencias (STCs).

En primer lugar, se ha querido poner en contexto explicando el inicio y las primeras estipulaciones que asentó la CE acerca de la organización territorial de España. La gran novedad de nuestra vigente Constitución en estos aspectos es precisamente el reconocimiento de las Comunidades Autónomas en su art. 2 CE. Se puede concluir que, en este sentido, la CE descarta cualquier idea de centralización o de Estado unitario, pero tampoco deja claro un sistema descentralizado concreto y específico. Únicamente fija las bases para un desarrollo posterior de este proceso autonómico. Existe una gran flexibilidad de actuación y desarrollo, lo que ha derivado en posteriores problemáticas.

Partiendo de esta base, se ha podido comprobar que existen claros problemas, altamente manifestados, derivados de esta organización territorial. Es precisamente por la existencia de estos problemas actuales por los que se está cuestionando la verdadera eficacia y planeamiento que hizo la Constitución en un primer momento sobre nuestro Estado autonómico. Como ya se ha constatado, se habla de problemas funcionales, el perjuicio de los fuertes nacionalismos presentes en el territorio español, problemas de identidad, administrativos e institucionales... En definitiva, se ha evidenciado la existencia de una crisis estatal, política y constitucional que necesita de una solución rápida y eficaz.

Asimismo, se ha podido comprobar que una de las mayores pretensiones que se requieren es la de terminar de definir este modelo de integración territorial de España,

incluyendo en dicha culminación, a todas las CCAA, especialmente a aquellas regiones donde la situación resulte ser más grave.

A continuación se ha querido aportar el punto de vista del Tribunal Constitucional pues, al fin y al cabo, ha sido el gran protagonista a la hora de ir configurando este modelo pendiente de terminación, ante la falta de delimitación constitucional.

Con sus pronunciamientos ha ido complementando, aclarando y, en definitiva, construyendo simultáneamente todo el sistema. Ha interpretado cuestiones como la de los derechos históricos, la distribución de competencias, los conceptos de “nación” y “soberanía”, derecho a decidir y autogobierno... Si bien es cierto que ha desempeñado un papel esencial en este sentido, aunque también ha sido foco de críticas y reproches en determinados aspectos de su técnica interpretativa ya expuestos.

Por otro lado, como ya se anunció en un principio, se ha querido poner como ejemplo de problemática en la organización territorial de España el caso de Cataluña. En este sentido se ha analizado la posible responsabilidad que se le podría exigir a la Constitución, al estado autonómico o a los partidos políticos.

Se ha llegado a la conclusión de que se le puede reprochar a la CE el hecho de que no haya sido precisa, concreta y previsible desde un primer momento, evitando así tantas posibilidades de actuación o permitiendo tantas vías de actividad abiertas. Se ha criticado por tanto su excesiva flexibilidad.

En cuanto al Estado autonómico, este sufre de graves desajustes y desequilibrios como bien ha quedado constatado. Sin embargo, tampoco sería razonable ni justo atribuir toda la responsabilidad de la situación de Cataluña a estos dos sujetos pues, de alguna manera, no está de su mano, digamos, el surgimiento de sentimientos independentistas, la quiebra social, económica e institucional...

Donde ha quedado claramente comprobada la responsabilidad es en la actuación de los partidos políticos. A ellos se les acusa de no haber cumplido con su deber ni haber sido capaces de gestionar correctamente la situación. No han sabido utilizar todos los instrumentos y mecanismos que tenían a su disposición, no han sabido atender a las necesidades de sus ciudadanos y han utilizado pretensiones ideológicas y demagogas para conseguir sus propios intereses.

Una vez analizado cómo está organizado territorialmente el Estado español y habiendo expuesto sus actuales controversias con ejemplos altamente recientes, se han estudiado las posibles alternativas que se proponen como solución a dicho problema. Entre ellas se han visto la de mantener las autonomías con ciertas modificaciones con ciertas mejoras, ampliar las mismas, redirigir el sistema a la centralización, acabar en el federalismo, reforma constitucional...

Ya se han podido observar la viabilidad de todas ellas y cuales podrían ser más adecuadas a la situación de España, pues como sabemos, los distintos modelos funcionarán mejor o peor en función del país o territorio específico en el que se implanten. Ha quedado constatado, en este sentido, que aquellos cambios que supongan una sustitución, mutación o agregación del modelo actual no son los más recomendables pues supondría incluir nuevas “reglas del juego” suprimiendo las ya existentes. Conllevaría una alteración importante y estricta del sistema o cambio radical en los objetivos que se previeron en un principio. Esto supondría, de algún modo, un retroceso.

En cualquier caso, lo que queda absolutamente claro es que no se puede seguir con la ambigüedad, si queremos llamarlo así, de la indeterminación o indefinición de nuestro sistema territorial español. Se debe terminar de concretar esta integración territorial, para asegurar la preservación del Estado y la unidad del mismo.

Como bien se puede observar a raíz de todo lo expuesto, ya no cabe decir que el Derecho Constitucional no hace falta o que permanece así a lo largo de los años, sino que ahora más que nunca requiere un estudio mucho más profundo y abre puertas a la modernización e innovación del mismo, aunque sea a nivel meramente interpretativo⁸⁹.

En definitiva, como bien expresó una vez Cámara Villar: *“Hoy toca estar a la altura de lo que las circunstancias demandan, como lo estuvo en su día la clase política de la Transición [...] Tengamos muy presente las claras lecciones que nos ha dado nuestra historia y la riqueza de las experiencias vividas en la evolución del Estado autonómico, tanto las positivas como las negativas”*⁹⁰.

⁸⁹ Profesor Castellá Andreu, Ponencia sobre: “La crisis secesionista en Cataluña y sus salidas constitucionales”, “cit”.

⁹⁰ “La Organización Territorial de España. Una reflexión sobre el Estado de la Cuestión y Claves para la Reforma Constitucional”, “cit”.

6. BIBLIOGRAFÍA:

LEGISLACIÓN:

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, nº 311, pp. 29313 a 29424.

Ley Orgánica 13/1982 de 10 de agosto de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), Boletín Oficial del Estado.

Ley Orgánica 11/1982 de 10 de agosto de Transferencia a Canarias (LOTRACA), Boletín Oficial del Estado.

Ley Orgánica 12/1982 de 10 de agosto de Transferencia a la Comunidad Valenciana (LOTRAVA), Boletín Oficial del Estado.

Estatuto de Autonomía de Cataluña, Parlament de Catalunya, de febrero de 2013, Boletín Oficial del Estado, nº 246.

JURISPRUDENCIA:

Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto 76/1983, sobre la LOAPA.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio 32/1981.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero 1/1982.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero 1/1982.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de marzo 49/1988.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de junio 35/1982.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de noviembre 33/1981.

Sentencias del Tribunal Constitucional de 27 de junio 118/1996 y de 20 de marzo 61/1997.

Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de abril, STC 76/1988.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de marzo 42/2014.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de diciembre 259/2015.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de junio 31/2010, relativa al Estatuto de Cataluña aprobado en 2006.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de octubre 459/2019.

OBRAS DOCTRINALES:

Rebollo Delgado, L., *España y su organización territorial*, Dykinson, Madrid, 2018.

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*, nº101, enero-abril 2018.

Rebollo Delgado, L., “Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonómico en la Constitución de 1978”, *Revista de Derecho Político*, nº 101, enero-abril 2018, UNED.

Rebollo Delgado, L., “La creación del Estado Autonómico en la Constitución de 1978”, *España y su Organización Territorial*, Dykinson, Madrid, 2018.

Ortega y Gasset, J., “La Constitución y la Nación”, *La Redención de las Provincias*, Alianza Editorial nº81, 1967, Madrid.

Tajadura Tejada, J., “Manuel García Pelayo y los Derechos Históricos”, *Revista de Derecho Político*, nº 75-76, UNED, mayo-diciembre 2009.

Romero, J., “España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional”, *Documents d’Anàlisi Geogràfica*, vol 58/1, 2012.

Suelt Cock, V., “El caso español, un proceso federal: estudio de la nueva configuración de estados federales”, *Universitas Bogota (Colombia)*, nº 123, pp., 203-246, julio-diciembre de 2011.

Estupiñan Achury, L., “El Estado autonómico: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado”, *Diálogos de Saberes*, nº 35, julio-diciembre de 2011, pp. 107-122.

Aja, E., *Estado Autonómico y Reforma Federal*, Alianza Editorial, 2014., J. Pérez Royo, Josep María Castellá Andreu.

Cruz Villalón, P., “Las Articulaciones de un Estado Compuesto”, Comentario a “La ejecución autonómica de la legislación del Estado” de Eduardo García de Enterría, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 3, nº 8, Mayo-agosto 1983.

Häberle, P., Catillo Sempere, J., Serrano Checa, J., López Pardo, M. A., Balaguer Callejón, F., Cámara Villar, G. y Montilla Martos, J. A., Instituto Andaluz de la Administración Pública Consejería de Justicia y Administración de Pública, “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 8, pp. 171-189, julio-diciembre 2007.

Aragón Reyes, M., “Reforma del Estado Autonómico: mejora y no sustitución del modelo”, *Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, nº 10, 2019.

Aragón Reyes, M., “Problemas Actuales de la Organización Territorial del Estado”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 102, octubre-diciembre 1998.

Burgueño, J., *De los reinos de España a la España de las provincias, una dialéctica histórica aún sin ganadores*, Universitat de Lleida (2017), Capítulo “Propuesta de reordenación integral de la organización territorial de España”.

Guerrero Lladós, M. y Burgueño, J., “Disfunciones territoriales municipales en Catalunya”, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº. 78, 2018.

Fernández Farreres, G., *La Contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, Madrid, 2005.

Rebollo Delgado, L., “La construcción del Estado Autonómico por el Tribunal Constitucional”, *España y su organización territorial*, Dykinson, Madrid, 2018.

Martín i Alonso, G., “La Jurisprudencia Constitucional sobre la Organización territorial del Estado Autonómico y Bibliografía sobre la incidencia de esta jurisprudencia”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 43, 2011.

Martín-Retortillo Bacquer, S. y García de Enterría, E., *La jurisprudencia del TC sobre autonomías territoriales*, Cruz Villalón, O., “Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría”, Civitas, Madrid, 1991.

Aguar de Luque, L. y Pérez Tremps, P., *Veinte años de jurisprudencia constitucional en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

Fernández Farreres, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, Madrid, 2005.

García Roca, J., “La experiencia de veinticinco años de jurisprudencia constitucional en España”, *La reforma del Tribunal Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

López Guerra, L., *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional*, BOE y CEPC. 3ª Ed, Madrid, 2008.

Rebollo Delgado, L., “La constitución del Estado Autonómico por el Tribunal Constitucional”, *España y su Organización Territorial*, Dykinson, Madrid, 2018.

López Basaguren, A., “Demanda de Secesión en Cataluña y sistema democrático. El *procés* a la luz de la experiencia comparada”, *Revista Científica Teoría y Realidad Constitucional*, nº 37, 2016.

Aragón Reyes, M., “Problemas actuales de la organización territorial del Estado”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 102, octubre-diciembre 1998.

Vintró, J., “El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: Una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014”, *Revista Catalana de Dret Public*. RCDP Blog. 2 de abril de 2014. Disponible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2014/04/02/el-tribunal-constitucional-y-el-derecho-a-decidir-de-cataluna-una-reflexion-sobre-la-stc-de-25-de-marzo-de-2014-joan-vintro/>, última consulta el 30/03/2020.

Fossas Espadaler, E., “Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 101, mayo-agosto de 2014.

Castellá Andreu, J. M., Ponencia sobre “La crisis secesionista en Cataluña y sus salidas constitucionales” impartida en la Universidad Pontifica de Comillas el día 4 de marzo de 2020.

González Hernández, E., *Autonomías y unidad del ordenamiento jurídico. La cuadratura del círculo*, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012.

Fossas Espadaler, E., “El Estatuto tras la Sentencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 27, 2011.

Agudo Zamora, M., “La Efectiva Constitucionalidad de la regulación de Derechos Estatutarios en la STC 31/2010”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 27.

González Pascual, M., “La Posición de los Estatutos de Autonomía en el Sistema Constitucional (comentario a la STC 31/2010 de 28 de junio de 2010”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 27, 2011).

Blanco Valdés, R., *Los Rostros del Federalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2012.

García-Pelayo, M., *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.

RECURSOS DE INTERNET:

González, L., “Breve historia de las constituciones españolas”, 5 de diciembre de 2014. Disponible en <https://www.bibliopos.es/breve-historia-de-las-constituciones-espanolas/>; última consulta el 02/02/2020

Congreso de los Diputados, *Constituciones Españolas 1812-1978*. Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/ConstEsp1812_1978/Const1978; última consulta el 10/02/2020.

“Lucha del pueblo andaluz. 4D de 1977, El día que nos ganamos el Estatuto de Autonomía”, *Canal Sur Radio y Televisión*, 4 de diciembre de 2017 (disponible en

<http://www.canalsur.es/noticias/andaluc%C3%ADa/4d-de-1977-el-dia-en-que-nos-ganamos-el-estatuto-de-autonomia/1228698.html> última consulta 16/02/2020).

López Trigal, L., “El modelo territorial y la Constitución española”, *La Crítica*, 22 de marzo de 2020 (disponible en <https://lacritica.eu/noticia/433/lorenzo-lopez-trigal/el-modelo-territorial-y-la-constitucion-espanola.html>; última consulta 22/03/2020).

Alcaide, C., “Reformar la Organización territorial”, *El País*, 28 de septiembre de 2012 (disponible en https://elpais.com/economia/2012/09/28/actualidad/1348823696_768884.html; última consulta 22/03/2020).

Manchón, M., “López Basaguren: ‘el inmovilismo del sistema político español es irresponsable’”, *El Español*, en Crónica Global, 17 de marzo de 2019 (disponible en: https://cronicaglobal.elespanol.com/pensamiento/conversaciones-sobre-cataluna/lopez-basaguren-irresponsable-inmovilismo-sistema-politico-espanol_229548_102.html; última consulta 31/03/2020).

“Muere Ortega y Gasset, el pensador del “problema catalán”, *Aire Digital* (disponible en: <https://www.airedesantafe.com.ar/sociedad/muere-ortega-y-gasset-el-pensador-del-problema-catalan-n51881>; última consulta 16/02/2020).

Pons, M., “Muere Ortega y Gasset, el pensador del “problema catalán”, *Revista electrónica El Nacional* (disponible en: https://www.elnacional.cat/es/efemerides/marc-pons-ortega-gasset-problema-catalan_202956_102.html; última consulta 16/02/2020).

Mora, J. G., “Los españoles prefieren el actual Estado de las autonomías frente a más descentralización”, *ABC España*, 10 de enero de 2018 (disponible en: <https://www.abc.es/espana/abci-espanoles-prefieren-actual-estado-autonomias-frente->

[descentralizacion-territorial-201801100234_noticia.html](#); última consulta el 25/03/2020).

Belda Pérez-Pedrero, E., “El futuro territorial del Estado español ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 103, enero-abril 2015.

Castro, C., “El apoyo ciudadano al Estado autonómico hace inviable políticamente su desmantelamiento”, *La Vanguardia*, 15 de abril de 2012 (disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20120415/54284495550/apoyo-ciudadano-estado-autonomico-inviabile-desmantelamiento.html>); última consulta el 18/04/2020).

González Enríquez, C., “El apoyo al centralismo sigue aumentando en España”, *Real Instituto El Cano*, 11 de abril de 2018, disponible en; <https://blog.realinstitutoelcano.org/apoyo-al-centralismo-sigue-aumentando-en-espana/>; última consulta el 19/04/2020.

Viana, I., “Los mil obstáculos de España para lograr su centralización: de los Reyes Católicos a Pedro Sánchez”, *ABC Historia*, disponible en https://www.abc.es/historia/abci-cataluna-principal-obstaculo-centralizacion-espana-cinco-siglos-historia-201912030137_noticia.html; última consulta el 19/04/2020.

Montañés, E., “¿Es posible una España sin autonomías?”, *ACB España*, 22 de octubre de 2013, disponible en: <https://www.abc.es/espana/20131021/abci-sistema-financiacion-autonomica-estado-201310161925.html>; última consulta el 18/04/2020.