

VIII.II. 2.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Vicente Juan Calafell Ferrá

I. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO AUTONÓMICO: UNA NECESIDAD URGENTE

Las constituciones escritas prevén, por lo general, su posible reforma y, para llevarla a cabo, establecen unos procedimientos específicos, que suelen ser más complejos y gravosos que los existentes para la creación o modificación de otras normas. La reforma no es, por lo tanto, una figura extraña al concepto de constitución. Antes bien, se puede afirmar que la reforma es, ante todo, un mecanismo de garantía de la constitución, básicamente por un doble orden de razones. Por un lado, al ser la constitución la ley superior que reconoce los derechos y las libertades de los ciudadanos y regula los poderes del estado, tiene un carácter fundamental que le otorga, por definición, una voluntad de permanencia y que le exige, por ende, estar dotada de una cierta estabilidad; pero, por otro lado, precisamente por ser la ley suprema de una colectividad soberana, la constitución es una norma viva, que debe ir adaptándose a los cambios de la realidad sociopolítica para poder seguir regulándola efectivamente.

Es común la opinión de que hay dos grandes grupos de causas que pueden hacer necesaria la reforma constitucional. Por una parte, se puede hablar de razones sociopolíticas, que se dan cuando cambian las condiciones o concepciones políticas, sociales, ideológicas, culturales o de índole similar imperantes en un estado. Por otra parte, también existen razones jurídico-técnicas, que se concretan en la aparición de lagunas, imperfecciones o disfunciones en el orden jurídico establecido, que el dinamismo constitucional pone de relieve. Y a estos dos bloques de causas se podría añadir -especialmente en un Estado social, como es el español- un tercero con cierta sustantividad propia, que es el de los motivos económicos, cuyo fundamento es la necesidad de ir ajustando periódicamente el reconocimiento de los derechos constitucionales y el funcionamiento de los poderes estatales a las exigencias crecientes de una economía cada vez más globalizada y, por lo que se refiere a España, gobernada en gran medida por las instituciones europeas. Un buen ejemplo

de estas motivaciones principalmente económicas de la reforma constitucional es la modificación, aprobada en el año 2011, del artículo 135 de nuestra Constitución para garantizar el principio de estabilidad presupuestaria²⁰⁵.

La reforma es, en definitiva, un mecanismo de salvaguardia y de adaptación de la constitución que, justamente por cumplir dichos fines, se entiende como normal y necesario en casi todos los estados democráticos y que, en lógica consecuencia, se pone en práctica cuando concurren las razones que así lo exijan. España es, sin embargo, una clara e injustificada excepción a esta regla, de tal manera que se ha podido afirmar, sin exageración, que “la reforma de la Constitución es la asignatura pendiente de la democracia española”; y así, “a diferencia del resto de constituciones de nuestro entorno, que han ido adaptándose —mediante un gran número de reformas— a las nuevas circunstancias políticas y económicas surgidas en las últimas décadas, y de forma singular al proceso de integración europea, la Constitución española solo ha sido objeto de dos reformas puntuales (los artículos 13 y 135)”²⁰⁶. Además, esta situación anómala de España en relación con la reforma constitucional en el panorama de los estados democráticos es, si cabe, más difícil de entender y, sobre todo, “mucho más grave si pensamos que desde el principio fue una Constitución inacabada y que, en consecuencia, era necesario reformar su Título VIII”, relativo a la organización territorial del Estado²⁰⁷.

Por lo que se refiere a la organización territorial del Estado, la Constitución española de 1978 no contiene, en efecto, un modelo definido y cerrado, sino más bien un conjunto de normas que, a partir de la consideración de la autonomía como un derecho y sobre la base del llamado principio dispositivo, posibilitaban un proceso de descentralización política, sin que, no obstante, se determinaran constitucionalmente el número y ámbito territorial de las entidades autónomas que iban a establecerse, ni las competencias concretas que iban a tener, ni las reglas esenciales de funcionamiento del sistema en su conjunto. Ciertamente, estas indeterminaciones constitucionales no han impedido que España se haya convertido en un Estado con una amplísima descentralización política; pero ello ha sido a costa de un gran

205.- Un detallado estudio de las razones de esta reforma puede verse en OEHLING DE LOS REYES, Alberto: “La modificación del artículo 135 de la Constitución española de 1978: aproximación jurídico-económica a las causas para una racionalización, estado de situación y resultados”, *Estudios de Deusto*, vol. 64, núm. 1, 2016, págs. 97-136.

206.- TAJADURA TEJADA, Javier: “Crisis institucional y reforma constitucional”, *El País*, 29 de enero de 2013 (https://elpais.com/elpais/2013/01/24/opinion/1359026911_184318.html).

207.- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge: “De la Constitución a la Constitución”, *El Mundo*, 22 de abril de 2014 (<http://www.elmundo.es/opinion/2014/04/21/5355705c268e3e88218b457d.html>).

déficit al máximo nivel normativo, que puede sintetizarse así: “La Constitución de 1978 permitió un desarrollo económico-social, político y territorial muy notable durante tres décadas, pero en los últimos años atraviesa una crisis profunda. Especialmente en el sistema autonómico se han realizado cambios de gran profundidad sin que se hayan recogido en la Constitución los instrumentos necesarios. ¡Hemos pasado de ser el país más centralista de Europa en 1977, por la herencia franquista, a ser uno de los más descentralizados, sin reformar prácticamente la Constitución en los primeros 30 años! De hecho, la Constitución preveía la creación de las comunidades autónomas y sus instituciones, pero no contiene normas para el gobierno de un Estado tan descentralizado”²⁰⁸. Sin duda, por los propios condicionantes del proceso de elaboración de la Constitución de 1978, “no pudo fraguarse una neta voluntad constituyente en esta materia que estuviera en condiciones de sostener un modelo claramente definido”; y, de este modo, “la cuestión territorial sigue abriéndose recurrentemente en canal en los momentos de crisis, a falta de una constitucionalización adecuada que permita vertebrar nuestro Estado con la eficacia y estabilidad necesarias”²⁰⁹.

Esta escasa intensidad de la regulación constitucional del Estado autonómico, si bien viene siendo destacada por la doctrina desde la misma promulgación de nuestra norma fundamental, ha adquirido gran relevancia en los últimos años, marcados por una profunda crisis del vigente modelo territorial español. En este contexto, no son pocas las destacadas voces que, desde el mundo académico, califican de necesaria y urgente la reforma de la Constitución en esta materia. Así lo ha hecho, con su agudeza habitual, el profesor Jorge de Esteban, al afirmar lo siguiente: “Nuestra Constitución, en mi saber, contiene un proceso dialéctico y contradictorio que la hace única en el mundo. Lo que quiero demostrar es que ninguna otra constitución llega a la incongruencia de la nuestra en lo que se refiere a un tema tan fundamental como es el modelo de estado que tenemos. Efectivamente, esta incongruencia, muy similar a un oxímoron, consiste en que dentro del Título VIII de la Constitución, que es el peor de todos los que la integran, se contienen dos argumentaciones opuestas, aunque, curiosamente complementarias entre sí. En efecto, por una parte, los artículos 148 a 153 posibilitan la creación de un Estado de las Autonomías que no establece de forma clara las competencias del Estado y las propias de las distintas comunidades autónomas, las cuales se basan en el principio llamado dispositivo. Principio que significa

208.- AJA FERNÁNDEZ, Eliseo: “La urgencia de la reforma constitucional”, *El Periódico de Catalunya*, 21 de noviembre de 2017 (<https://www.elperiodico.com/es/opinion/20171121/urgencia-reforma-constitucional-articulo-eliseo-aja-crisis-territorial-espanola-6438383>).

209.- CÁMARA VILLAR, Gregorio: “La reforma territorial necesaria”, *El País*, 6 de abril de 2018 (https://elpais.com/elpais/2018/04/05/opinion/1522938792_878198.html).

que el número de comunidades autónomas y las competencias que cada una incluya en su respectivo estatuto, depende en gran parte del propio voluntarismo que exprese cada una de ellas, hasta poder llegar a sobrepasar, como ocurrió primero con el País Vasco y después con Cataluña, los límites competenciales que teóricamente permite la propia Norma Fundamental”; por ello, “la conclusión que podemos deducir es que si se hubiera *acabado* la incompleta Constitución, mediante la reforma adecuada del Título VIII en su momento, como algunos defendimos, no se habría dado lugar a los dos intentos de secesión de los Gobiernos nacionalistas del País Vasco y Cataluña (esperando que no vengan más de esta u otras regiones). Por eso, si queremos que nuestra Constitución dure otros 40 años, no hay más remedio que coger el toro por los cuernos y lograr, al menos, el acuerdo entre los tres partidos nacionales para adoptar una reforma racional del actual y fallido Estado de las Autonomías”²¹⁰.

En la misma línea se ha pronunciado el profesor Javier Tajadura, para quien, “entre los múltiples aspectos que la profunda reforma de nuestro texto fundamental requiere, ocupa un lugar prioritario la organización territorial del poder. El Estado Autonómico actual es inviable jurídica y económicamente. Jurídicamente porque la indefinición del marco competencial ha dado lugar a un auténtico caos normativo y a una inseguridad jurídica que dificulta gravemente el eficaz funcionamiento del Estado. Económicamente porque ha generado diecisiete estructuras que reproducen el aparato institucional del poder central y generan un gasto estructural al que no se puede hacer frente; a unas duplicidades que generan igualmente ineficacia y sobrecostes; y a una fragmentación del mercado que, por ser contraria a las economías de escala, incide gravemente en la competitividad. Nuestro país necesita reemplazar el sistema autonómico por otro que a la vez que corrija esos defectos permita garantizar la diversidad, esto es, reconozca las demandas de autogobierno existentes en determinadas partes de España. Y para ello no hace falta inventar nada. El Derecho Constitucional Comparado nos pone de manifiesto que el federalismo es el mejor expediente para garantizar el pluralismo territorial en el seno del Estado Constitucional. España no es en este sentido una excepción. El federalismo ofrece los instrumentos para articular la diversidad en la unidad”²¹¹.

210.- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge: “La Constitución y los nacionalismos”, *El Mundo*, 6 de diciembre de 2017 (<http://www.elmundo.es/opinion/2017/12/06/5a26f36146163f4e7e8b4587.html>).

211.- TAJADURA TEJADA, Javier: “Reforma constitucional, crisis institucional y federalismo”, *The Economy Journal*, *¿Está caduco el Estado de las Autonomías (I)?*, 2016 (<https://www.theeconomyjournal.com/texto-diario/mostrar/591875/reforma-constitucional-crisis-institucional-federalismo>).

Estas reclamaciones en pro de una reforma necesaria y urgente de la regulación constitucional del Estado autonómico se basan en la concurrencia, en nuestro actual sistema político, de diversas razones que pueden encuadrarse en las tres clases de causas que, como se ha explicado antes, fundamentan la modificación de las constituciones: causas sociopolíticas, causas jurídico-técnicas y causas económicas. De este modo, cabe afirmar que “el Estado Autonómico previsto en el Título VIII de la Constitución -con sus luces y sus sombras- es un modelo que ha dado muestras sobradas de agotamiento y disfuncionalidad. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, el sistema adoleció siempre de falta de estabilidad por estar basado en un principio dispositivo que dejaba abierto indefinidamente el proceso constituyente. Desde un punto de vista económico, la situación de quiebra financiera de varias comunidades autónomas que se han visto impelidas a solicitar su rescate por el Gobierno central ha puesto de manifiesto que el gasto estructural que exige su mantenimiento debe ser reducido. Finalmente, las reivindicaciones de las fuerzas nacionalistas, y la radicalización de determinados discursos ha confirmado que el Estado Autonómico tampoco ha resuelto un problema estructural e histórico de nuestro país, el encaje en el Estado Constitucional de aquellos territorios en los que las demandas de autogobierno son mayores y gozan de un amplio respaldo social”²¹².

No se trata, sin embargo, de tres bloques de causas inconexas, sino que, por el contrario, se hallan estrechamente interrelacionadas unas con otras. Así, por ejemplo, se ha puesto de relieve la interdependencia entre medidas de reforma económica y de mejora técnica de una organización territorial no del todo eficaz y eficiente que, por lo tanto, conviene “sanear”²¹³. Efectivamente, no parece improbable que “reordenación territorial y reformas económicas deban hacerse a un tiempo dada la interconexión de ambos objetos en espacios como son la financiación de las comunidades autónomas, y la búsqueda de una mayor eficiencia en la organización descentralizada del Estado; y tanto por la urgencia de las segundas como por la apuesta por el independentismo de los partidos nacionalistas catalanes que genera una innegable tensión y desazón en la convivencia entre los españoles. Esa arriesgada apuesta reclama una respuesta racional en clave federal. Haciendo

212.- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro; DE MIGUEL BÁRCENA, Josu; ROMÁN, José María y TAJADURA TEJADA, Javier (coord.): “Cinco propuestas para la reforma constitucional en clave federal. Informe elaborado por la Fundación Ciudadanía y Valores”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, 2013, pág. 52.

213.- OLIVER ARAUJO, Joan: “España en la encrucijada”, *El futuro territorial del Estado español: ¿centralización, autonomía, federalismo confederación o secesión?* (J. Oliver Araujo, dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 59-61.

de la necesidad virtud, deberíamos arreglar las dos cosas a la vez pese a que no sea el mejor escenario de los posibles. La larga negligencia y pasividad del poder de reforma constitucional durante casi siete lustros -tantas veces denunciada- ha contribuido, sin duda, a esta situación²¹⁴. Por otra parte, desde un punto de vista político, se ha llamado la atención sobre la función integradora y de renovación de legitimidad constitucional que puede significar la reforma: “La Constitución de 1978 supuso la creación de un Estado democrático de derecho. Sin embargo, han pasado casi cuarenta años y no se han realizado reformas para resolver los problemas que entonces no se pudieron abordar o han aparecido posteriormente por los cambios sociales que tiene cualquier comunidad política. La Constitución no ha sido reformada para adaptarse a esos cambios de la realidad social y política, legitimándose con ello ante las nuevas generaciones²¹⁵”.

Por todas estas razones -de las que la crisis catalana es la manifestación más acuciante, pero no la única-, la reforma constitucional del Estado autonómico no es solo necesaria, sino también urgente. Tomando de nuevo prestadas las palabras del profesor Jorge de Esteban, se puede afirmar que “nuestra Constitución exige que se cambien y se perfeccionen muchos de sus artículos, empezando por los que componen el Título VIII. No podemos seguir modificando la Constitución al margen del procedimiento que se establece para su reforma. Durante los últimos años hemos asistido a una verdadera mutación constitucional a través de las actuaciones del legislador o incluso del propio Tribunal Constitucional, lo cual es una verdadera anomalía²¹⁶”. Porque, en efecto, como sostiene el mismo autor, “lo que ya ha quedado bien claro, como algunos veníamos diciendo desde hace años, es que nuestra Constitución, muy válida en todo lo demás, presentaba un defecto que acabaría estallando, puesto que no definía el modelo de Estado descentralizado por el que parecía optar y, en ese sentido, era Norma Fundamental inacabada. Semejante defecto se podía haber corregido evidentemente con una reforma de la Constitución que dejase bien claro cuáles eran las comunidades autónomas, sus

214.- GARCÍA ROCA, Javier: “¿Reforma constitucional en clave federal?”, *Jornadas sobre Evolución del Estado Autonómico. La autonomía aragonesa treinta años después*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2012, pág. 3 (http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2012/20120920_ot_garcia_roca_j_es_o.pdf)

215.- MUÑOZ MACHADO, Santiago; AJA FERNÁNDEZ, Eliseo; CARMONA CONTRERAS, Ana; DE CARRERAS SERRA, Francesc; FOSSAS ESPADALER, Enric; FERRERES COMELLA, Víctor; GARCÍA ROCA, Javier; LÓPEZ BASAGUREN, Alberto; MONTILLA MARTOS, José Antonio y TORNOS MAS, Joaquín: *Ideas para una reforma de la Constitución*, 2017, pág. 7 (http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf).

216.- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge: “Una reforma chapucera, pero necesaria”, *El Mundo*, 24 de agosto de 2011 (http://elmundo.orbyt.es/2011/08/23/orbyt_en_elmundo/1314132832.html).

competencias y las propias del Estado. Pero no se hizo porque nuestros políticos sufren una neurosis constitucional que les impide tocar la Carta Magna, a diferencia de lo que ocurre en todas las democracias constitucionales”²¹⁷.

No obstante, si bien es cierto que la revisión constitucional de nuestro sistema de organización territorial es perentoria, considerada en su conjunto, también es verdad que, por lo que respecta a los contenidos concretos que deben ser objeto de modificación, parece que -por razones tanto de prudencia como de realismo- “la necesidad y la urgencia de las reformas deben modularse en cada caso. En este sentido, es preciso valorar qué problemas requieren inexorablemente acudir a la reforma constitucional y cuáles, en cambio, es posible encauzar mediante cambios legislativos (reglamentos parlamentarios, legislación electoral, ley de partidos...) u otros pactos. La experiencia reciente anima a pensar que la estrategia de mejorar el sistema institucional y autonómico únicamente mediante reformas legislativas es insuficiente. La modificación del Reglamento del Senado para introducir la Comisión General de las Comunidades Autónomas o la última ronda de reformas en los estatutos de autonomía evidencian que solo mediante una reforma constitucional es posible clarificar y equilibrar el sistema de distribución de competencias y convertir al Senado en un genuino cauce de participación de las comunidades autónomas en la aprobación de las leyes del Estado que configuran el modelo territorial”²¹⁸.

Por último, cabe recalcar que es, precisamente, la crisis política e institucional que viene aquejando al Estado autonómico en los últimos años la que lleva a considerar urgente la reforma constitucional, y no al contrario, como sostienen quienes alegan que en tiempos de convulsión es mejor no tocar la Constitución. Por un lado, ya se ha dicho que la revisión de nuestro modelo territorial debería haberse abordado hace tiempo, por lo que no es una necesidad coyuntural, sino estructural. Por otro lado, frente a dicha objeción se puede argüir que, “desde un punto de vista histórico, lo que distingue a la constitución del resto de normas jurídicas es su naturaleza de norma de crisis. Las constituciones surgen y se aprueban siempre en los periodos de convulsión política y social. Las reformas constitucionales son también, en muchas ocasiones, respuestas a crisis o desafíos. Así, la segunda y última reforma de nuestra Constitución, la que en septiembre de 2011 modificó el artículo 135 para introducir el principio de estabilidad presupuestaria, tuvo su ori-

217.- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge: “Estallido del Título VIII de la Constitución”, *El Mundo*, 21 de octubre de 2017 (http://www.elmundo.es/espana/2017/10/21/59eb9de546163f60648b4575.html?cid=MNOT23801&s_kw=3).

218.- GARCÍA VITORIA, Ignacio: “Pautas para una reforma constitucional”, *eldiario.es*, 16 de diciembre de 2014 (https://www.eldiario.es/agendapublica/reforma-constitucional/Pautas-reforma-constitucional_0_335616952.html).

gen en el abismo económico en que se encontraba España en aquel verano en que a punto estuvo de tener que pedir un rescate total de su economía a las instituciones europeas. En definitiva, la situación de crisis no es que haga inconveniente acometer la reforma, sino que puede llegar a convertirla en imprescindible”²¹⁹. Y, finalmente, ante “las posiciones reticentes a la reforma que sostienen que sin un consenso semejante al de 1978 no debe iniciarse el proceso”, hay que matizar que “toda reforma legal, y más la constitucional, debe tender a su aprobación con el mayor consenso posible. Sin embargo, hemos de subrayar dos ideas. En primer lugar, no estamos en el supuesto del poder constituyente sino ante el poder de reforma constitucional, al que la Constitución exige una determinada mayoría, 3/5 o 2/3 del Congreso y del Senado, según se aplique el procedimiento ordinario de reforma (artículo 167) o el agravado (artículo 168), y estas mayorías son las únicas vinculantes. En otro caso, estaríamos confundiendo el poder de reforma con el poder constituyente. En segundo lugar, el consenso no existirá al principio del proceso de reforma, sino que aparecerá, en todo caso, como consecuencia de las negociaciones que deben realizarse durante su desarrollo. Antes de empezar la tramitación no puede estar acordado el resultado. Será el fruto de mucho trabajo y debate entre posiciones inicialmente no coincidentes. El consenso de partida debe referirse a la voluntad de iniciar y culminar la reforma”²²⁰.

En suma, es necesario y urgente hacer “frente a los enormes problemas que tiene España, especialmente el que afecta a su desmembración como Nación. No es extraño, por tanto, que muchos hablen ya de la necesidad de reformar la Constitución como la menos mala de las soluciones. Dicho con otras palabras, de lo que se trata es de reformar la Constitución para fortalecer la Constitución, antes de que se produzca la debacle”, porque, “en un mundo que cambia tan deprisa como el actual es necesario revisar la Constitución cada cierto tiempo. Y, por último, cuando los pilares de la convivencia se resquebrajan, como ocurre ahora, la mejor manera de recuperarlos es a través de la reforma de la norma que obliga a todos”²²¹.

219.- TAJADURA TEJADA, Javier: “Crisis institucional y reforma constitucional”, cit.

220.- MUÑOZ MACHADO, Santiago; AJA FERNÁNDEZ, Eliseo; CARMONA CONTRERAS, Ana; DE CARRERAS SERRA, Francesc; FOSSAS ESPADALER, Enric; FERRERES COMELLA, Víctor; GARCÍA ROCA, Javier; LÓPEZ BASAGUREN, Alberto; MONTILLA MARTOS, José Antonio y TORNOS MAS, Joaquín: *Ideas para una reforma de la Constitución*, cit., pág. 7.

221.- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge: “De la Constitución a la Constitución”, cit.

II. SENTIDO Y ALCANCE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO AUTONÓMICO

Existe una importante línea doctrinal que propugna la reforma constitucional del Estado autonómico en sentido o clave federal. Quienes así se pronuncian defienden una evolución federal del modelo autonómico, entendiendo el federalismo -más allá de los prejuicios nominalistas y dogmáticos que, en el pasado y aún hoy, han suscitado en España el recelo de importantes sectores políticos, y también académicos, hacia el Estado federal- fundamentalmente como técnica e ideología, y no como una estructura canónica caracterizada por unas notas inmutables (lo que, por otra parte, es una concepción inexacta, porque no existe en el mundo un patrón federal único, sino tantos federalismos como estados federales o, al menos, una serie de variantes federales). Por otro lado, no puede negarse que el Estado autonómico es, tal como se ha desarrollado, un sistema cuasi o tendencialmente federal, pero con serias deficiencias estructurales y funcionales a causa, en gran medida, de la inconcreción constitucional del modelo de organización territorial.

De manera más concreta, se ha afirmado que “los referidos problemas de índole jurídica, económica y política, que afectan al modelo de organización territorial de España, podrían canalizarse a través de una reforma de la Constitución en clave federal. El federalismo es el mejor expediente para cumplir dos objetivos: por un lado, articular un Estado fuerte y eficaz, capaz de dar respuesta a los problemas de nuestro tiempo y de garantizar una alta calidad en la prestación de los servicios públicos; y por otro, garantizar el respeto a la diversidad y dar respuesta a las demandas de autogobierno de las entidades que lo componen. De lo que se trata es de lograr un Estado más eficaz, más democrático y más integrador”²²².

En el mismo sentido, se ha argumentado que “la buena madera federal permitiría amueblar nuestra casa con herramientas como son una Constitución cerrada y precisa en vez de estructuralmente abierta. Una ideología federal fundada en el *foedus*, un constante pacto o compromiso, y no en la maximización y exageración del conflicto muy propia de algunos nacionalismos. Una renovación dinámica del equilibrio federal que produzca integración política mediante la participación de las entidades territoriales. Hablar con claridad en los debates identitarios según nos recomendó Stéphane Dion

²²²- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro; DE MIGUEL BÁRCENA, Josu; ROMÁN, José María y TAJADURA TEJADA, Javier (coord.): “Cinco propuestas para la reforma constitucional en clave federal. Informe elaborado por la Fundación Ciudadanía y Valores”, cit., pág. 52.

aprendiendo de la experiencia canadiense. Más multilateralidad que bilateralidad y diferencialidad, si bien algunos hechos diferenciales son innegables en España sobre todo las lenguas propias y la insularidad. Una mayor seguridad en las reglas competenciales, donde es muy preciso clarificar la Constitución territorial. Una mejor y más justa solidaridad financiera mediante mecanismos de compensación muy medidos. Un Senado territorial que actúe como cámara de coordinación de políticas y de seria participación en la elaboración de las leyes. Y, sobre todo, una Constitución federal suficientemente detallada como para distribuir competencias -y el marco general de las finanzas- y gobernar los procesos políticos de toma de decisiones”; en definitiva, “una propuesta federal es una sensata alternativa a las propuestas independentistas y una explicación racional -en vez de exagerada y desproporcionada- para unas sociedades adultas donde algunas fuerzas nacionalistas dramatizan y simplifican los conflictos: una llamada al sentido común y la integración que no es otra cosa que asociación y capacidad de pactar²²³. Porque, en suma, “lo que se refuerza necesariamente en el sistema federal, son los instrumentos de articulación, que desde la Constitución común se ven reconocidos como instituciones de juntura, eficaces amarres en la estructura política de la federación. En el Estado federal transformado existiría un verdadero Senado, en vez de nuestra sedicente cámara de representación territorial, que permitiese una verdadera contribución de los elementos integrantes a la formación y funcionamiento del Parlamento común. A esta articulación, en el plano ejecutivo habría de corresponder una red eficaz para la colaboración de las Administraciones”²²⁴.

Desde estas premisas, los aspectos que inexcusablemente debería abordar la reforma constitucional del Estado autonómico son, al menos, tres: la configuración del Senado como cámara de representación territorial, la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y la financiación autonómica. Evidentemente, esta relación no agota la lista de otras modificaciones que pudieran resultar necesarias o convenientes, entre las que podrí­an citarse, por un lado, la enumeración de las comunidades autónomas en la Constitución o la regulación constitucional de los instrumentos de cooperación entre comunidades autónomas (que el artículo 145 contempla muy defectuosamente) y entre éstas y el Estado (no previstos en la Constitución), que son reformas sobre las que gran parte de la doctrina parece estar de acuerdo; o, por otro lado, la descentralización en el ámbito de la justicia (y, en particular, en el gobierno del poder judicial), que es, por el contrario una reforma bastante más

223.- GARCÍA ROCA, Javier: “¿Reforma constitucional en clave federal?”, cit., pág. 7.

224.- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José: “Formas federativas”, *El País*, 24 de septiembre de 2012 (https://elpais.com/politica/2012/09/24/actualidad/1348510169_512008.html).

discutida²²⁵. Sin embargo, frente a estas otras posibles modificaciones, las tres cuestiones primeramente señaladas pertenecen al núcleo mismo del sistema de descentralización política y, por lo tanto, presentan un carácter esencial que lleva a anteponer su revisión a la de cualquier otra materia.

Por lo que se refiere al Senado, es sabido que la Constitución lo define como la cámara de representación territorial (artículo 69.1). Según esta fórmula, parece que el Senado español tendría atribuida la misma función que la segunda cámara de los parlamentos federales. Una nota común de los sistemas federales es, efectivamente, la existencia de un parlamento central bicameral, en el que la cámara baja es la imagen de unidad de la colectividad nacional y representa al pueblo en conjunto, mientras que la cámara alta integra a las entidades político-territoriales como tales. Por lo tanto, el Senado sería, en teoría, el órgano que representara a las entidades dotadas de autogobierno en las que se estructura territorialmente el Estado —es decir, a las comunidades autónomas—, para articular su participación en los procesos decisivos generales (especialmente por lo atañe al ejercicio de la función legislativa). En coherencia con esta naturaleza, la composición del Senado debería reflejar la organización territorial del Estado y, consiguientemente, parece que en él deberían estar presentes las comunidades autónomas en cuanto tales. La realidad, sin embargo, es bien distinta, de tal manera que ni la composición ni las atribuciones del Senado español permiten considerarlo una auténtica cámara de representación territorial. Por ello, al quedar reducido el Senado a ser, en términos generales, un desdibujado y escasamente relevante duplicado del Congreso de los Diputados, es prácticamente unánime la reclamación de su reforma para, a partir de los modelos —diversos y, en algunos aspectos, notablemente distintos— existentes en el mundo federal, darle la composición y las funciones propias de una verdadera cámara de participación e integración de las comunidades autónomas en las más importantes decisiones del conjunto del Estado. Si, por el contrario, sigue sin acometerse esta reforma capital para el Estado autonómico, tal vez habría que preguntarse si no sería mejor eliminar el Senado —vista su dudosa utilidad— y quedarnos con un parlamento unicameral²²⁶.

225.- En relación con esta última cuestión, puede verse BALLESTER CARDELL, Maria: “La reforma de los Estatutos de Autonomía y el Poder Judicial. La progresiva adaptación de la administración de justicia al Estado de las autonomías”, *Treinta años de Constitución* (J. García Roca y E. Albertí Rovira, coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, págs. 275-301.

226.- La opción por un parlamento unicameral en un sistema de descentralización política no es nueva en la historia constitucional española, pues ya tuvo su plasmación en la Constitución de 1931, con un muy interesante debate sobre unicameralismo y bicameralismo en las Cortes constituyentes de la Segunda República. Un agudo examen reciente de este tema puede verse en OLIVER ARAUJÓ, Joan: “Las Cortes en la Segunda República española: luces y sombras 85 años después”, *Revista de Derecho Político*, núm. 102, 2018, págs. 18-20.

En relación con el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el problema principal reside en que “no se ha hecho una definición de las categorías competenciales y la pretendida por algunos estatutos de autonomía de segunda generación ha sido declarada inconstitucional. Esa inconcreción y falta de formalización del reparto, especialmente en las competencias compartidas bases-desarrollo, permitió en un primer momento un desarrollo de las competencias autonómicas sin necesidad de atenerse a unas inexistentes bases estatales y luego ha generado, en sentido opuesto, una expansión ilimitada de dichas bases hasta agotar el Estado la regulación de materias de competencia autonómica. El resultado ha sido un modelo en el que el reparto es decidido por el Tribunal Constitucional sentencia a sentencia”²²⁷. Frente a ello, se ha propuesto como solución una reforma de las reglas constitucionales del reparto territorial del poder que, entre otras cuestiones, precise en la Constitución las competencias indisponibles del Estado (y, tal vez, como cláusula residual, confiera las demás a las comunidades autónomas), matice el empleo de las normas básicas o clarifique el carácter supletorio del Derecho estatal²²⁸. Asimismo, en conexión con esta reforma o como consecuencia de ella, seguramente habría que afrontar algunos otros temas, como el papel de los estatutos de autonomía en la distribución de competencias y, ligada a él, la subsistencia del llamado bloque de la constitucionalidad (materias que necesitan una profunda reflexión tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006); o la revisión del procedimiento de traspaso de funciones y servicios correspondientes a las competencias, actualmente basado en una bilateralidad y dependiente de una discrecionalidad política que en nada contribuyen a su racionalidad y eficacia (un buen ejemplo de estas disfunciones es el inacabado traspaso de los medios para la Administración de Justicia).

Por lo que respecta a la financiación autonómica, el objetivo sería constitucionalizar los elementos básicos de una materia esencial para el funcionamiento —y para la pacífica convivencia— del régimen de descentralización política, porque nuestra vigente norma suprema prácticamente ha renunciado a regularlos y los ha remitido, casi en bloque, a la ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas. Aun teniendo presente que la financiación autonómica, por su propia naturaleza, es un tema que requiere ajustes periódicos, parece necesaria una reforma de la Constitución orientada

227.- MUÑOZ MACHADO, Santiago; AJA FERNÁNDEZ, Eliseo; CARMONA CONTRERAS, Ana; DE CARRERAS SERRA, Francesc; FOSSAS ESPADALER, Enric; FERRERES COMELLA, Víctor; GARCÍA ROCA, Javier; LÓPEZ BASAGUREN, Alberto; MONTILLA MARTOS, José Antonio y TORNOS MAS, Joaquín: *Ideas para una reforma de la Constitución*, cit., pág. 10.

228.- GARCÍA ROCA, Javier: “¿Reforma constitucional en clave federal?”, cit., págs.17-19.

a “incluir normas fundamentales del sistema de financiación, con aproximación a la atribución de recursos según las capacidades de ingreso y criterios de solidaridad, incluyendo los principios de igualdad social y de ordinalidad (artículos 156, 157 y 158), así como garantizar la participación de las comunidades en la concreción de ese modelo”²²⁹. Respecto a esta última cuestión, parece imprescindible *parlamentarizar* -a través del nuevo Senado que represente a las comunidades autónomas- la definición y actualización del sistema de financiación autonómica, funciones que hoy están prácticamente monopolizadas por un órgano intergubernamental (el Consejo de Política Fiscal y Financiera), con un protagonismo excesivo del Gobierno central. Asimismo, la revisión constitucional de la financiación autonómica también debería afectar a los regímenes forales, bien para suprimirlos (solución que quizá sería la más congruente con una reforma de signo federal), bien para someterlos expresamente a unos principios y límites que impidan que, por el juego de intereses políticos y por la falta de unos condicionantes constitucionales claros, sean -como hasta ahora- unos modos de financiación privilegiados en relación con el resto de comunidades autónomas.

Finalmente, ante la situación crítica que está viviendo en los últimos tiempos el Estado autonómico, se han planteado algunas propuestas de reforma de la Constitución (con contenido e intensidad variables y, en determinados aspectos, bastante dispares entre sí) dirigidas a plasmar expresamente un cierto estatus singular para Cataluña, y quizá también —más allá del reconocimiento de los derechos históricos— para el País Vasco. El principal problema que suscitan estas soluciones específicas para unas concretas comunidades autónomas es su dudosa compatibilidad, por un lado, con un sistema territorial que debe seguir estando basado -máxime si evoluciona en un sentido federal- en la igualdad sustancial de todos sus componentes (por lo que cualquier diferencia de trato tendría que obedecer a razones objetivas); y, por otro lado, con el propio fundamento de la Constitución “en la indisoluble unidad de la Nación española” (artículo 2), que es -según entiende la mejor doctrina- uno de los valores superiores de nuestro vigente ordenamiento jurídico, por lo que una reforma que permitiera cuestionar o deshacer esa unidad no podría ser considerada un simple cambio *en* la Constitución de 1978 y sería, más bien, un cambio *de* la actual Constitución por otra.

229.- MUÑOZ MACHADO, Santiago; AJA FERNÁNDEZ, Eliseo; CARMONA CONTRERAS, Ana; DE CARRERAS SERRA, Francesc; FOSSAS ESPADALER, Enric; FERRERES COMELLA, Víctor; GARCÍA ROCA, Javier; LÓPEZ BASAGUREN, Alberto; MONTILLA MARTOS, José Antonio y TORNOS MAS, Joaquín: *Ideas para una reforma de la Constitución*, cit., pág. 12.