

ANTE UNA REFORMA DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD (BC)

Alejandro Ruiz-Huerta (RH) Carbonell
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Burgos

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: UNA REFLEXIÓN GLOBAL.

La dinámica de los hechos diferenciales (HD).
Una reforma estatutaria dentro de la CE.
Una reforma del Bloque de constitucionalidad.
Tres procesos enlazados.

II. ALGUNOS FACTORES CONDICIONANTES.

La secuencia reformadora.
La influencia del modelo electoral.
Una reforma desde la Unión Europea.
El papel de la autonomía municipal.
La nueva aparición del consenso.

III. CONTENIDOS.

Las reformas constitucionales.

1. Reforma del Senado.
2. Otras reformas.

Las reformas estatutarias.
Otras reformas normativas.

IV. CONCLUSIONES.

V. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. INTRODUCCIÓN: UNA REFLEXIÓN GLOBAL

Una dinámica perversa se ha instalado en la clase política española a lo largo de los últimos meses. Y digo perversa porque acaso va más allá de lo que inicialmente pueda parecer. Se trata de los diferentes procesos, que ya parecen imparables, de reforma de Estatutos de Autonomía, que centran de una forma acaso exagerada toda la vida política y la pueden centrar los próximos meses, y, a la vez, de la anunciada reforma constitucional; procesos que se dan al hilo de dos motivos claves que condicionaron el final de la anterior legislatura que coincidió con el Gobierno del PP. Uno es el desarrollo político y parlamentario del Plan Ibarretxe; una alternativa estatutaria, política, que no estaba en los límites de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) y que fue rechazada en el Congreso de los Diputados; aunque más allá, evidentemente, de ese rechazo esté la voluntad política del Gobierno Vasco de modificar la base jurídica de entendimiento político entre dicha CA y las instituciones generales del Estado. En cualquier caso, el rechazo del Plan es un síntoma y un condicionante de los demás procesos de reforma.

A su vez, la Comunidad Catalana, la Canaria, la Valenciana, y algunas otras, también quieren otras referencias, hasta cierto punto distintas, otro marco normativo, de su actual estructura jurídica autonómica. Quieren otros niveles distintos de autogobierno. El efecto dominó, como consecuencia de lo que LAMELAS llama un «*sentimiento de emulación*»⁽¹⁾, típico del proceso autonómico en España, no se ha hecho esperar para extender los deseos de mayor autogobierno a otras Comunidades, a prácticamente todas las CC.AA., con lo que tiene eso de preocupante para un proceso en el que la descentralización debe ir de la mano de la asimetría, de la diversidad, pues difícilmente podemos caminar hacia un sistema igual para todas las CC.AA., como luego veremos. Y todo eso más allá del hecho cierto de que la extensión del derecho a la autonomía se ha hecho en Comunidades incluso cuya voluntad de autogobierno, y ello por diferentes motivos, no era especialmente significativa en un primer momento, y no pensaban conseguir techos competenciales como los que han llegado a tener actualmente.

1. LAMELAS, A., *La transición en Abril*, Ed. Ariel, Barcelona, 2003.

El segundo motivo que está en la base del actual proceso político es el cambio de referencias políticas que han operado las elecciones del pasado año y el correlativo triunfo electoral socialista, incluso completado con los procesos electorales vasco, catalán y gallego, al menos; el panorama político se ha abierto ⁽²⁾; desde el gobierno general del Estado ⁽³⁾ se han planteado determinadas previsiones para la reforma constitucional y, quizás paralelamente, aunque este es un tema poco claro, sobre el que planteo precisamente estas reflexiones, algunas perspectivas para diferentes reformas estatutarias, que se situarían en una especie de tercera ola reformadora, tras los procesos de 1992 y 1996, que han ido consolidando el Estado de las Autonomías y equiparando el contenido de los diferentes Estatutos. No solamente el talante gubernamental ha cambiado, sino que también se ha puesto en marcha un realismo político imprescindible para dar respuesta a algunos interrogantes que están detrás de las propuestas de cambios estatutarios y constitucionales, que no son de ahora sino que surgen ya años atrás en la siempre imperiosa necesidad de mantener la CE como una norma viva, que se adapte verdaderamente a la realidad que pretende regular.

Un proceso abierto de reforma, que podríamos llamar global, al que ya en 1992 se refería el Pr. SOLOZÁBAL, en relación con el propio debate sobre el marco constitucional del Estado Autonómico. Decía Solozábal que de alguna forma sería una prueba para la integración en el Estado... «*si las Comunidades de régimen especial (se refiere a Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), luego de una cierta pérdida de su singularidad como consecuencia de su equiparación competencial con las demás, se viesen tentadas a reclamar una alteración en su posición constitucional*» ⁽⁴⁾. Curioso es que se hable de pérdida de singularidad, cuando se tiende a la igualdad. Parece que hay que partir de la base de las dificultades para configurar un modelo territorial diferencial, pero con igualdad substancial. Eso es precisamente lo que está ocurriendo actualmente: una prueba para el Estado democrático; y puede considerarse el punto de partida de la actual dinámica reformista en el Estado Autonómico, además de los motivos planteados anteriormente, porque, efectivamente, determinadas CC.AA. reclaman una alteración en su posición constitucional.

Estamos ante un proceso de «*nuevo reparto del poder político en España*» (VIVER PI-SUNYER) ⁽⁵⁾, de la demostración palpable de un «*déficit de autogobierno*» en algunas CC.AA. Vencida la diferencia, que debiera ser transitoria, entre Comunidades de primer y segundo grado a partir de los Acuerdos Autonómicos de 1992 —diferen-

2. El cerrojazo que supusieron los gobiernos populares en el desarrollo y consolidación del modelo autonómico parece incontestable.

3. Creo que tiene mucho sentido hablar de Gobierno General y no de Central, como se suele decir equívocamente —incluso también se habla de Estado central, cosa que no tiene sentido—, una terminología que pertenece a otras estructuras diferentes a la actual para la organización del poder.

4. En «El marco constitucional del debate sobre el Estado Autonómico español», RDA, núm. 232-233, pp. 73-100. Ed. INAP, Madrid, 1993.

5. VIVER PI-SUNYER, C. en su artículo «Los límites constitucionales de las reformas estatutarias». *El País*, mayo de 2005.

ciación sobre todo competencial, que hizo en diferentes sentencias el TC— se ha desarrollado desde entonces un proceso de búsqueda de nuevas alternativas, incluso conceptuales, al marco normativo vigente (Bloque constitucional), como es llenar de contenido lo que empezó a ser elemento clave de la posible consolidación del Estado Autonómico, que es el tema de los hechos diferenciales (en adelante HD). Precisamente el origen actual del uso de esa expresión corresponde a diferentes debates políticos de esos años noventa⁽⁶⁾, que se corresponden con los procesos de igualación competencial, dentro de lo que cabe, entre las CC.AA.

LA DINÁMICA DE LOS HECHOS DIFERENCIALES (HD)

En un principio, cuando se ha hablado de HD en el contexto del Estado de las Autonomías, siempre se ha hecho referencia a la posible diferenciación constitucional que pudiera derivarse de la misma duplicidad que el artículo 2 CE plantea entre «*nacionalidades y regiones*». Eso significaba que, efectivamente, existía una clara heterogeneidad política, entre unas y otras, aunque de ahí no se derivaba una diferencia de carácter jurídico. Incluso se llegaba a hablar de «*irrelevancia jurídica*» (BLANCO VALDÉS) entre regiones y nacionalidades. Posteriormente se desarrolló la posibilidad teórica de que sí existiese esa diferencia de carácter jurídico, relativa a los elementos propios de una Comunidad, que no se dan en las demás; así la lengua, los derechos forales o los regímenes fiscales específicos aparecían como los elementos propios del HD. Fue, por tanto, llenándose de contenido la idea de los HD.

Y es así que el discurso político y jurídico empezó a cambiar, a abundar en los ámbitos diferenciales, y, efectivamente, aunque inicialmente se hable de «*autonomía de baja calidad*»⁽⁷⁾, se trata de la permanente «huida hacia delante» que suelen protagonizar algunas de las Comunidades de primer grado —esto es predicable habitualmente de Cataluña⁽⁸⁾— que tienden a ir siempre más allá de lo que puede considerarse final de los distintos procesos abiertos en el Estado Autonómico. Es lo que RUBERT DE VENTOS llama «*slippery slope*», que marca una dinámica permanentemente abierta: ante reivindicaciones cubiertas por el Estado, se plantean nuevas sucesivamente. Una de las consecuencias más significativas de este proceso es la existencia permanen-

6. Así, en AJA, E., «La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado Autonómico», *ADCYP*, núm. 8, Murcia, 1996, p. 158.

7. Se habla en esos términos en el «Informe sobre la reforma de l'Estatut». Institut D'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004.

8. Algunas CC.AA. no se encuentran cómodas, no aceptan mantenerse en igualdad de condiciones con las demás, y aplican esa táctica de huida hacia delante, de planteamientos de nuevos retos de autogobierno, cuando el proceso tiende a la igualdad. Aunque siempre se ha aplicado a Cataluña, la verdad es que esta referencia es aplicable a las CC.AA. de vía rápida o de primer grado, que siempre sintieron desde el principio la necesidad de diferenciarse de las demás (BLANCO VALDÉS). Acaso con la excepción de Andalucía que, a mi modo de ver, no está en esa dinámica.

te de problemas a la hora de plantear la reforma del Senado: la Comunidad afectada tiende a buscar nuevas alternativas autónomas que no la equiparen con las demás Comunidades del Estado. Precisamente, en los distintos momentos en que, en el desarrollo del Estado Autonómico, se ha tendido hacia una igualdad política, competencial o del signo que fuese, algunas de las CC.AA. de primer grado han manifestado de una u otra manera su oposición a esa posibilidad.

Y no se trata de que Cataluña o el País Vasco quieran usar del autogobierno para beneficiar más a sus ciudadanos de lo que ocurre en otras CC.AA. La autonomía no puede significar ejercicio desigual de los derechos, no puede establecer discriminaciones no justificadas. Simplemente se trata del hecho de que Cataluña o el País Vasco se consideran diferentes a otras CC.AA.; poseen identidades colectivas más fuertes que otras (AJA), sin que eso tenga por qué suponer ningún agravio comparativo. Otra cosa es que pueda ser extremadamente complicado definir los ámbitos propios y comunes de autogobierno de unas y otras CC.AA. Una diferencia por tanto entre Comunidades, una asimetría que es consecuencia del propio proceso constituyente en el que el consenso llegó al modelo que ahora se quiere completar o, en su caso, modificar.

Fue un problema de la derecha española, dice PÉREZ ROYO, al negarse *«a que el Estado se territorializase por completo en CC.AA. que tuvieran la misma naturaleza, en cuanto unidad de descentralización política del Estado»* ⁽⁹⁾. Hubo una resistencia muy significativa a que el modelo fuese completo. La autonomía era una opción que se defendía desde las opciones rupturistas en la oposición democrática, y eso supuso que la derecha heredera del franquismo —se puede decir que no hay otra en España, al menos con apoyos masivos— pactó un proceso en el que el tema autonómico era limitado, por lo que se reconoció a determinadas comunidades, evidentemente no a todas, su dimensión histórica, eso sí, con muchos matices ⁽¹⁰⁾, y en cuanto valor constitucional; de ese reconocimiento nace la asimetría, la diferencia en el ejercicio del autogobierno, pero también las carencias que, veinticinco años después, se ponen de manifiesto en distintos casos.

La dinámica del HD define un ámbito efectivamente de diferencia entre CC.AA., pero de forma, podríamos decir, tasada. En palabras de J. CORCUERA la dinámica de los HD se refiere al *«no resuelto problema de la eventual consagración de diferencias entre CC.AA. una vez producida la homogeneidad del techo competencial»* ⁽¹¹⁾. También en la misma línea TRUJILLO define el HD como aquéllas *«singularidades que, por es-*

9. En *El País*, junio de 2005.

10. Hablo de matices, porque los hubo en los procesos que se siguieron, fundamentalmente en el Congreso de los Diputados, para interpretar los términos que definen las distintas alternativas planteadas por la CE para iniciar el reconocimiento de su autogobierno. El término *«entidad regional histórica»*, por ejemplo, fue aplicado de forma extraña e inconsistente, según a qué Comunidades podía ir siendo de aplicación.

11. CORCUERA, J. «La distinción constitucional entre Nacionalidades y Regiones en el XV aniversario de la Constitución», en VV.AA., *El Estado Autonómico hoy*, RDA núm. 232-233, ed. INAP, Madrid, 1993, pp. 13 a 31, en concreto p. 27.

tar previstas por la Constitución o ser consecuencia directa de previsiones constitucionales, constituyen un límite a la homogeneidad» ⁽¹²⁾. Es la «*substantividad política singular*» de que hablase HERRERO DE MIÑÓN. HD en cuanto pueda estar previsto en la CE y no cualquier particularidad recogida en los Estatutos. Diferencias o singularidades que afectan, como es conocido, fundamentalmente a la lengua, y al régimen foral, incluido el régimen fiscal de Canarias. Esa es la dinámica que está en la base de los actuales procesos reformadores que afectan a diversos Estatutos y a otras normas, y que además coincide, a lo que luego me referiré, con el proceso anunciado de reforma constitucional.

UNA REFORMA ESTATUTARIA DENTRO DE LA CE

Todo ello, además, dentro de una extraña dinámica política que ha aparecido en los últimos meses, ligada a los mencionados procesos reformadores. Se trata de la repetición en los medios de comunicación de las que se denominan «condiciones» para asumir, por parte de los Órganos Generales del Estado, la reforma estatutaria, en este caso, del Estatuto Catalán ⁽¹³⁾, una de las cuales es que no vaya en contra de la CE. Así se ha anunciado muy ampliamente, hasta incluso a lo largo del pasado mes de septiembre y primeras semanas de octubre, la condición de que no se vaya en contra de la CE, para poder asumir desde el Parlamento General del Estado, las Cortes Generales, dichas reformas estatutarias previsibles. Algo que es impensable en un Estado que tenga a la misma, a la CE, como la norma efectivamente superior y por encima de todas las demás. Algo que es absolutamente obvio mientras no cambien las bases de conformación del Estado Autonómico. Pero, también, algo que no deja de ser sugestivo pues pudiera encubrir que ya se aprecia a distancia, se adivina, que las reformas, o algunas de ellas, van a agrandar el territorio constitucional, es decir, van a ir en contra de la CE, lo que es más grave y complicado.

Pero la dinámica es otra: desde el Gobierno general del Estado o bien no se confía en las Comunidades Autónomas, en este caso personificadas en la catalana —se duda de que puedan plantear un Estatuto dentro de los contornos constitucionales, por difícil que ello sea— o se lleva a cabo una política de tutela que, por otro lado, siempre ha estado presente en el desarrollo del Estado Autonómico español (hay que recordar las famosas «LOAPAS» de los primeros años 80 del pasado siglo). Pero este caso es especial porque verdaderamente llama la atención que el Gobierno imponga o exija esa condición, de respeto a la CE, para la tramitación ulterior del proyecto de

12. TRUJILLO, G., en su estudio «Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado», en VV.AA., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, INAP, Madrid, 1997, pp. 15 a 32, en concreto, p. 19.

13. En su momento la dinámica fue similar con el Plan Ibarretxe, aunque se trataba de un texto radicalmente fuera de la CE.

reforma estatutaria, cuando éste exista, a pesar de que es evidente que cualquier propuesta de reforma estatutaria será rechazada en el Parlamento del Estado si fuese en contra de la CE, como ocurrió clara y tajantemente con la propuesta vasca.

No se por qué motivos el Ejecutivo pide esa condición al catalán, cuando se trata de una norma de obligado cumplimiento para todas las instituciones y cargos públicos, así como para todos los ciudadanos (artículo 9 CE). A no ser que se trate, como sería por desgracia obvio en la actual realidad política, que se trate bien de la dificultad en fijar los contornos constitucionales, a los que me referí, y que cada vez haya interpretaciones más abiertas del texto vigente, o bien que sea pura opción de propaganda; así sería un éxito político conseguir que no haya vulneraciones de la CE ⁽¹⁴⁾. En cualquier caso es un tema a tener en cuenta, pues sobre él planea la dinámica política, tan compleja y difícil, que determina la posible reforma del Bloque de constitucionalidad. El PSC y el propio Gobierno de Cataluña, junto con el PSOE, han podido pactar un acuerdo de máximos para el Estatuto Catalán, que se saltarían en Cataluña, para que haya un margen de negociación en Madrid, y llegar al territorio adecuado de la constitucionalidad ya en el Congreso de los Diputados.

En cualquier caso asistimos a un proceso nuevo, aunque estaba detrás del propio proceso constituyente de 1978-1983 —año en que se aprueba el último Estatuto, el castellano-leonés—, para acomodar quizá definitivamente la situación política de las diferentes Comunidades que, de una forma o de otra, por unos u otros motivos, siguen sin estar conformes con su ubicación en la estructura política de España; una vez, además, que nos hemos integrado en la Unión Europea (UE), con la cesión de soberanía y competencias que es conocida y que, como es lógico, afecta a las Comunidades Autónomas. Es por ello que parece plenamente legítimo que, en el ejercicio del derecho al autogobierno, las Comunidades puedan adaptar las modificaciones estatutarias que consideren oportunas, siempre dentro, como dije, del respeto a la CE, norma común y superior del ordenamiento jurídico estatal.

Se trataría de modificaciones o acoplamientos del marco normativo de distintas Comunidades en el Estado español, cuando nuestro modelo territorial no puede decirse que esté acabado, sino que ha estado conformándose en todos estos años desde su puesta en marcha en 1978 ⁽¹⁵⁾. Tras más de veinticinco años de aplicación normativa

14. También es posible la otra alternativa que parece empezar a funcionar: la CA plantea un Estatuto nuevo que va más allá de la CE, con objeto de negociar desde una posición de fuerza y, después del debate en el Parlamento del Estado, llegar a un nivel político aceptable, sin tocar la CE. Algo que parece empezar a manifestarse con alguna amplitud (Valencia y Cataluña).

15. Conviene recordar que el modelo autonómico fue producto del acuerdo —el tan traído y llevado consenso— entre partidos en la labor constituyente, pero de un acuerdo que más puede considerarse «compromiso apócrifo» que otra cosa, en la línea de SCHMITT y otros autores. Eso significa que quedaron en el alero muchos temas que ahora salen a la luz, pues los compromisos apócrifos suelen ser tácitos y normalmente tienen diferente significado para las partes. En mi estudio en preparación sobre la transición abundo en esa referencia que es clave para entender muchos de los contenidos incompletos de la CE de 1978. En esa línea de la poca claridad del modelo estarían CASCAJO, RUPÉREZ ALAMILLO, AJA, VIVER y GONZÁLEZ ENCINAR, entre otros.

en el Estado Autonómico, pueden ahora apreciarse los problemas, desajustes y vacíos que hay en el modelo configurado y en su aplicación actual. Acabado o no, la realidad es que se está en la búsqueda de nuevos territorios de encuentro, eso sí que parece evidente. Por eso dicen CHAVES y MONEDERO que «*si veinticinco años después el conflicto sigue irresuelto, habremos de convenir que el modelo que surgió de nuestra Constitución, pese a sus bondades, resultó insuficiente*»⁽¹⁶⁾.

Por tanto, nos encontramos ante dos procesos de reforma que afectan tanto a la CE, según se viene anunciando desde el comienzo de la actual Octava Legislatura, como a los Estatutos de muchas Comunidades Autónomas, con lo que eso significa de cara a la definición de nuestro modelo de organización territorial del Estado, cercano, como es conocido, al modelo federal. Dos procesos que, aunque dije anteriormente que eran paralelos, no se ha definido suficientemente ese aspecto, no se han marcado ritmos de uno y otro, dando prioridad curiosamente, al menos desde mi punto de vista, al proceso de reforma estatutaria frente al constitucional, sin que esté claro si los estatutarios tiene sentido hacerlos al hilo de una previsible reforma constitucional, o antes de ella, o, simplemente, que nada tiene que ver uno con otro proceso. Sobre esa dinámica se plantean estas reflexiones, que, como es lógico, se refieren al llamado entre nosotros Bloque de Constitucionalidad (BC).

UNA REFORMA DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

Efectivamente, las referencias reformadoras aludidas afectan fundamentalmente al bloque de constitucionalidad⁽¹⁷⁾. Se trata de un instrumento normativo incorporado al sistema constitucional por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de extracción francesa y que en su aplicación autonómica supone definir aquel conjunto normativo que funciona como sujeto de control en los juicios de constitucionalidad; las normas a tener en cuenta por el TC para definir la constitucionalidad o no de otras normas con rango de ley, y formado por un conjunto de normas constitucionales o paraconstitucionales que cumplen específicamente la función constitucional de ser normas aplicables al sistema de distribución de competencias entre el Estado, sus órganos generales y las Comunidades Autónomas, en cuanto órganos territoriales del Estado⁽¹⁸⁾. La perspecti-

16. CHAVES, P. y MONEDERO, J.C., «España, un aprendizaje inconsistente» en VV.AA., *Las sombras del sistema constitucional*, ed. de J.R. Capella, Trotta, Madrid, 2003, pp. 77 a 106. La cita está en la p. 102.

17. Hoy es un tema pacífico en la doctrina, incluso se ha plasmado en el nivel político, aunque con alguna diferencia, puesto que se habla de bloque constitucional en relación a los partidos que aceptan la CE, frente a otros que parece no la reconocen, sobre todo en el País Vasco. Desde el punto de vista jurídico, en cambio, alude a un conjunto normativo constitucional que define la CE en la dinámica territorial y que está formado por la propia CE, los Estatutos y las leyes dictadas para definir el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA.

18. Hay alguna bibliografía española sobre este tema. De mayor interés el trabajo de RUBIO LLORENTE, F., «El bloque de constitucionalidad», *REDC*, núm. 27, CEC, Madrid, 1989. También FAVOREU, L. (mismo título). En *Revista del CEC*, núm. 5, Madrid, 1990. También puede ser útil mi libro *Constitución y legislación autonómica. Un estudio del bloque de constitucionalidad*, ed. Ibídem, Madrid, 1995.

va de reforma constitucional, estatutaria y de otras normas, que en todo caso estarían integradas en el Bloque de constitucionalidad, marca esa idea de reforma, que es el núcleo de estas reflexiones, que afectará a todo el Bloque de constitucionalidad, desde la CE a las normas secundarias, es decir, otras normas generales o territoriales que afectan al sistema de distribución de competencias.

Reforma del Bloque de constitucionalidad que es especialmente trascendente, como no puede ser de otra manera, pues se trata de abrir un tiempo nuevo para la actuación del poder constituyente. Una vez más en la historia política española, parece que hay una voluntad específica de los poderes constituidos para que actúe el poder constituyente, aunque lo sea en aplicación de las propias normas de la CE vigente desde 1978. Aunque esta dinámica señalada aquí puede ser de otra manera, en función de la reforma específica de la CE que se pueda plantear en el Parlamento, que se pueda consensuar adecuadamente o que presente el Gobierno al Parlamento. Sobre todo este vaivén de alternativas posibles puede funcionar la reforma constitucional según cómo se concreten los cambios que puedan afectar a las normas de carácter autonómico.

Si la alternativa es sustituir algunos artículos que ya han sido utilizados en su momento para constituir las CC.AA.; si existen carencias en determinados aspectos normativos; si existe una cierta voluntad de cambiar los ámbitos de competencias estatales y territoriales; en fin, si la reforma se hace por la vía agravada del artículo 168, estaremos en presencia de un nuevo proceso constituyente, incluso más significativo que el de 1978, puesto que, en ese caso, las Cámaras elegidas en cumplimiento de lo que dispone dicho artículo, que exige la convocatoria de nuevas elecciones, van a ser más constituyentes que lo fueron las de 1978. Pero, por lo demás, esa u otra alternativa va a depender de los posibles acuerdos parlamentarios entre las distintas fuerzas políticas, por lo que hoy es un tema aleatorio.

En todo caso, como se irá viendo a lo largo de las páginas que siguen, existen temas especialmente importantes, que hacen posible o al menos definen una necesidad específica de reforma, de una reforma amplia en materia autonómica. Es posible esa reforma y, en todo caso, es una reforma urgida desde diferentes ámbitos territoriales y sectores sociales, por lo que no sería extraño que se intente una alternativa de mayor profundidad y no provocar los cambios contados y anunciados, de nombres de las CC.AA. y poco más, aunque todo es posible en esta dinámica política actual tan volátil, tan abierta a los avatares de los acuerdos, de ese consenso político necesario, en vías de recuperación, si es que lo es para favorecer el asentamiento del Estado democrático desde su perspectiva territorial, cercana a los modelos federales.

Así pues, se plantea este proceso global de reforma, desde la referencia de lo que es el contenido constitucional más necesitado de ella. Efectivamente, todo lo que afecta al Estado Autonómico español pertenece a uno de los temas tabús en el proceso constituyente de 1977-1978, que estuvo siempre presente, por cierto, en las continuos y numerosos intentos de desestabilización democrática protagonizados por algunos

sectores militares, siempre unidos al puro integrismo político y, también, que forma parte del posiblemente único contenido constitucional a partir del cual siempre se ha considerado que la transición no ha terminado o quedó incompleta en su momento⁽¹⁹⁾. Se puede considerar que todo lo que afectaba a la organización territorial del Estado era uno de los límites explícitos del proceso político español que conocemos como transición.

El proceso constituyente que se inició en 1977-1978 no ofrecía todas las posibilidades abiertas para la actuación de un poder realmente constituyente, sino que existían diferentes límites expresos y tácitos⁽²⁰⁾ a su actuación. Por eso mismo se dice que se trató de un proceso constituyente, de la actuación de un poder constituyente derivado, puesto que no se dan los datos-clave que definen la actuación de un poder constituyente originario. Pues bien, más de veintiséis años después de aquel proceso parece que puede demostrarse que el espacio constitucional en torno a la descentralización del Estado fijado por la CE, entre los años 1978 y 1983, está superado, y que hay que encontrar decisivamente, y acaso definitivamente también, la fórmula que culmine el proceso constituyente iniciado en 1977; por eso se llega a definir un «*hecho diferencial global...*» que se concretaría en la «*pretensión de un status constitucional autónomo específico*» (TRUJILLO), en distintas CC.AA., sobre todo las llamadas históricas en el proceso de 1979-1983. Se abre por tanto un proceso, ahora, que deberá ser de asentamiento de todas las Comunidades que configuran España, a partir de ese triple proceso reformador que se está desarrollando.

TRES PROCESOS ENLAZADOS

Se trata, por tanto, de un triple proceso que abarca los siguientes desarrollos o contenidos:

- Reforma constitucional previsible: Reforma del Senado. Reestructuración de contenidos competenciales. Las Comunidades Autónomas (en adelante CC.AA.) y sus relaciones con el Estado y la Unión Europea. Fijación de los nombres de las

19. Así se define en numerosos textos que plantean reflexiones sobre la transición. Valga de muestra el libro de Memorias de Carlos GARAIKOETXEA, que se refiere a ello en el mismo título: *Euskadi: la transición inacabada*. Naturalmente esta realidad, textual en tantos casos, nada tiene que ver con los intentos que, desde mi punto de vista, deben resultar vanos, de hablar de una segunda transición por toda esa problemática y valorando negativamente, por supuesto, el tiempo de los gobiernos anteriores a 1996. Característico es el libro de AZNAR, J.M.^a *La segunda transición*. No puedo estar de acuerdo con esa perspectiva. Estamos en un proceso abierto para completar la transición: la única posible de la dictadura a la democracia.

20. En mi trabajo citado sobre la transición, entre otros temas, planteo la referencia a lo que llamo los «*límites políticos de la transición*». Uno de esos límites, en mi opinión, era precisamente el hecho territorial: la imposibilidad de mover excesivamente el modelo territorial para el ejercicio del poder; de ahí que el modelo territorial quedase incompleto. Se cambió aparentemente todo, aunque ese límite, que en algunos casos era implícito en el consenso constituyente, impidiese entrar de verdad en la definición del modelo territorial español para el ejercicio del poder.

diecisiete CC.AA. más las ciudades autónomas. Eliminación de los contenidos transitorios de la CE, en materia autonómica, que ya cumplieron su razón constituyente.

- Reformas estatutarias: Hasta ahora se plantean procesos de reforma en Valencia, Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias, Aragón, Cantabria y Navarra. Otros procesos de reforma pueden manifestarse en los próximos meses.
- Reformas de otras normas Bloque de constitucionalidad: Reformas específicas de diferentes instrumentos normativos con un protagonismo esencial en el Estado de las Autonomías: El ámbito y carácter constitucional de la legislación básica. Las leyes del artículo 150 CE en sentido amplio. En todo caso, en este apartado, podría resultar que la misma reforma constitucional o la estatutaria múltiple fueran las que pudieran incorporar cambios en la naturaleza constitucional de las leyes mencionadas. Es decir, que no se trataría de un proceso autónomo, sino vinculado plenamente a los otros dos. Sobre esa relación de temas se desarrollarán las próximas reflexiones.

II. ALGUNOS FACTORES CONDICIONANTES

Es importante hacer previamente alguna referencia a determinados elementos de influencia general en el proceso, factores condicionantes que afectan necesaria y globalmente a los distintos procesos de reforma, como son el ritmo y momento de las reformas, la influencia del sistema electoral, la nueva aparición constituyente del consenso y el papel de las Entidades Locales, así como la misma referencia al protagonismo de la Unión Europea, a efectos generales, más allá de que se trate de un tema específico incluido en la posible reforma constitucional, al que antes me referí.

Se trata de elementos que definen el ámbito político y normativo —el territorio constitucional— en el que habrán de producirse los distintos procesos de reforma a los que he hecho alusión. La confluencia de tantos y tan diferentes procesos obliga a plantear unas bases mínimas que puedan ser de aplicación no para cerrar los procesos abiertos, ni reconducirlos a la típica «sujeción» estatal —recordar las LOAPAs y demás intentos de control «central» de las CC.AA.— sino como referencias objetivas que con evidencia, condicionan o van a condicionar todos los procesos reformadores.

LA SECUENCIA REFORMADORA

Nuestra historia constitucional está llena de ejemplos de procesos de elaboración constitucional que se desarrollan a la vez que los similares para la elaboración de leyes ordinarias o de otro carácter, cuando parece lógico detener los procesos legislativos ordinarios mientras se elabora la Constitución, pues su aprobación condicionará, como no puede ser de otra manera en una Constitución normativa, los mismos pro-

cesos legislativos ordinarios. Y algo de eso está pasando en los procesos parlamentarios actuales. Según parece no se encuentra ningún inconveniente en que las posibles reformas estatutarias antecedan a la misma reforma constitucional, anunciada por el nuevo Gobierno desde el comienzo de la octava legislatura, en 2004. Algo que, a no ser que se trate de una reforma menor, parece claro va a influir de forma obligada en la normativa autonómica. Como luego se verá, la reforma del Senado, por ejemplo, o aquéllas que puedan afectar a normas de contenido competencial, es evidente que condicionarán el mismo contenido de los Estatutos. Y, a pesar de todo eso, parece que la secuencia de reforma va a ser primero Estatutos, no está claro con qué dimensión o hasta dónde, y luego CE, aunque en este segundo caso las especiales características de dicha reforma hacen que aún no esté suficientemente claro ese proceso, sobre todo por la obligada participación, prácticamente, de los dos grupos con mayor presencia en el Parlamento, los del PP y PSOE.

Por lo tanto, se han elegido, acaso por exigencias del guión, primeramente las reformas estatutarias, aunque éstas puedan quedar condicionadas por la, insisto, previsible reforma constitucional. Posteriormente se produciría la constitucional. Algo que puede tener consecuencias muy significativas, si se produce así, en lo que se refiere al ordenamiento general del Estado, aunque también las puede tener desde el punto de vista político. Las derivaciones de esa secuencia anunciada pueden ser dos diferentes: La CE queda afectada por las reformas estatutarias y condicionará la suya en el margen que se pacte en las reformas estatutarias: un proceso impensable, y menos aún que en él pueda participar el PP, dado el extraño nivel de oposición política con el que actúa desde hace unos cuantos meses, incluso desde el mismo origen de la Legislatura; o bien el proceso contrario, que tras la CE reformada vuelvan a producirse cambios estatutarios, lo que obligaría a desarrollarlos muy rápidamente, con lo que la sensación de inseguridad jurídica, de provisionalidad de las reformas estatutarias, puede ser muy grave para la estabilidad del Estado Autonómico⁽²¹⁾.

En todo caso, la alternativa inicialmente elegida más parece propia de un modelo confederal de Estado que de cualquier otro, al anticiparse los cambios en los Estatutos que, desde esta perspectiva, funcionarían como Constituciones de Estados que se van a confederar. También se podría considerar dicha secuencia como un «*síntoma federal*», como lo llama TRUJILLO⁽²²⁾, puesto que, al menos históricamente, los Estados federales plantean primero ese proceso de elaboración de las Constituciones de los Estados miembros y, posteriormente, se elaboraría la Constitución federal. En todo caso es el mismo planteamiento, a estos efectos, el confederal como paso al federal, y

21. De la posibilidad de la reforma «libre» de los Estatutos, a que se acomodaría la CE posteriormente, ya habló PECES-BARBA, G., en su artículo «La reforma de la Constitución», *CRP* núm. 148, Madrid, 2004, pp. 26 a 30. Tampoco era partidario de esa alternativa que supone una adaptación de la CE a los Estatutos, cuando debiera ser al contrario.

22. En «Integración constitucional...», ob. cit., p. 32.

de los dos se ha hablado en los medios de comunicación, aunque es el segundo de los dos el que está más extendido en las reflexiones sobre el Estado Autonómico.

Una alternativa de consenso no parece viable por la sencilla razón de que las partes susceptibles de pacto en las reformas estatutarias son el partido del Gobierno y diferentes grupos nacionalistas, mientras que en la reforma constitucional el previsible pacto parece que solamente puede ser entre PSOE y PP, lo que parece claro impide la consideración de un proceso de negociaciones a distintas bandas para culminar sin que nadie pague un coste político significativo, y, mucho menos, el coste sea para el ordenamiento constitucional. En este caso se podría pensar en la famosa alternativa consecuente con los Pactos Autonómicos de 1992⁽²³⁾, que obligaba literalmente a que una ley del art. 150 CE se «transformase» —una especie de extraña metamorfosis— por el peso del poder del Parlamento, en contenido estatutario para las CC.AA. que antes se llamaban de segundo grado (TC). Se trataría, en este caso, de consensuar los procesos paralelamente de reformas constitucional y estatutaria, y desarrollarlos según la conveniencia oportuna (aunque mejor sería iniciarlos por la reforma constitucional). Un proceso, el de 1992, que, salvo algunas consideraciones que en su día hice sobre su constitucionalidad, resultó impecable desde el punto de vista político, a pesar de que el correspondiente instrumento normativo, una ley del art. 150.2 CE, pasó por diez parlamentos territoriales de las correspondientes CC.AA., para posteriormente, teniendo en cuenta los correspondientes procesos de reforma, provocar la reforma en los Estatutos y convertirse en materia estatutaria.

Por lo tanto, no parece que exista una salida adecuada a este problema de la secuencia de procesos reformadores en el Estado, entre otras cosas porque el avance está ya planteado en los procesos estatutarios⁽²⁴⁾. En todo caso, me parece obligado hacer notar las consecuencias que una determinación de prioridades puede llevar al ordenamiento español.

LA INFLUENCIA DEL MODELO ELECTORAL

El actual monopolio que se desarrolla a nivel político en el Estado, en relación con temas que afectan a la descentralización territorial del poder, se deriva directamente del sistema electoral que existe en España desde las primeras elecciones generales de 1977. El modelo de proporcionalidad de escaños en relación con los votos que las diferentes opciones consiguen en las elecciones libres, se incorporó al ordenamiento

23. A este respecto puede comprobarse la complejidad de aquella alternativa para terminar la fase transitoria del Estado Autonómico en mi artículo «Los acuerdos autonómicos de 28 de Febrero de 1992: una alternativa constitucional adecuada?», publicado en la *REP* núm. 81, ed. CEC, Madrid, 1993, pp. 103 a 128.

24. En octubre de 2005 al menos ya existen dos proyectos prácticamente terminados de reforma estatutaria, el valenciano y el catalán, en sus respectivos parlamentos territoriales, que ya han sido presentados en las Cortes Generales.

electoral precisamente para evitar el excesivo pluralismo político que, en una primera visión de la situación de partida entonces, se hacía notar entre la clase política española. Efectivamente, el aluvión de siglas políticas que estaban en la línea de salida en 1977 ⁽²⁵⁾ eran muchas, y eso iba a condicionar que el Gobierno Suárez optase, aconsejado en este tema por el grupo de Fraga Iribarne, por un sistema proporcional, que en el Senado es prácticamente mayoritario y, por cierto, no cumple los mínimos imprescindibles en un sistema democrático, como lo es la no igualdad del voto.

El caso es que el sistema proporcional que existe, al menos más claramente en las elecciones al Congreso, disminuye en gran medida el pluralismo político, con lo que puede decirse, con COLOMER, que *«los partidos nacionalistas se han convertido en el único elemento de pluralismo político del actual sistema representativo»* ⁽²⁶⁾ lo que, sigue diciendo el mismo autor, *«ha ayudado a centrar en gran medida la agenda pública en las cuestiones de descentralización territorial»*. Así es que los «españolistas» que se sienten incómodos con las reivindicaciones nacionalistas *«deberán entender que éstas son la penitencia que pagan por el pecado de mantener un sistema electoral excluyente que ha eliminado otros elementos potenciales de pluralismo»* (Colomer). Es el sistema electoral, en gran parte, el que ha mantenido el proceso continuado de descentralización del Estado y la misma dinámica reivindicativa creciente de muchas CC.AA., sobre todo de aquéllas que, evidentemente, tienen más peso nacionalista, incluso en las elecciones generales, Cataluña, Euskadi y Galicia sobre todo.

Y todo ello puede constatarse en la evolución de los diferentes Gobiernos de España, que, salvo muy pocas legislaturas de mayoría absoluta, en general han contado para su estabilidad con el apoyo, los acuerdos, de fuerzas nacionalistas vascas o catalanas, valencianas, canarias o gallegas a continuación, fundamentalmente, puesto que son las que más apoyo concitan para su representación en el Parlamento general del Estado. Así se ha podido decir, entre nosotros, que *«las elecciones autonómicas acababan funcionando como lanzaderas electorales de los partidos de ámbito no estatal, hacia el Parlamento del Estado»* (BLANCO VALDÉS). El planteamiento de la diferencia a nivel territorial acaba funcionando como la mejor arma de competencia electoral. Así se crean sólidos grupos regionales que *«han descubierto que la reivindicación y defensa de la diferencia es uno de los principales instrumentos de competencia electoral»*. Ser bisagra en el Gobierno de España *«les coloca en una posición privilegiada para poder exigir del poder central un trato preferente —en muy distintos ámbitos— para su respectivo territorio»* (Blanco Valdés) ⁽²⁷⁾. Los acuerdos electorales habituales con partidos nacionalistas acaban poniendo a prueba *«la elasticidad de los límites del*

25. Hubo determinados problemas de legalizaciones tardías, provocados por el Gobierno y que afectaron sobre todo a partidos de izquierda, que no acudieron a la campaña electoral en condiciones de igualdad en relación con otras formaciones políticas, beneficiadas por el sistema.

26. En *El País*, 3-8-2005.

27. BLANCO VALDÉS, R., «Nacionalidades históricas y regiones sin historia», *Anuario Parlamento y Constitución*, núm. 1, UCLM, 1997.

marco constitucional-estatutario del Estado Autonomico» (28). Esto fue especialmente visible a partir de 1993, puesto que entramos en un período de mayorías relativas, prácticamente hasta 2000, lo que va a favorecer una tendencia, como es lógico, hacia la asimetría, hacia la no homogeneidad, dados los condicionantes de los acuerdos electorales y políticos necesarios, para conseguir Gobiernos estables.

En todo caso, la apreciación de la realidad electoral que influye claramente en los procesos políticos y normativos de configuración y consolidación del Estado Autonomico obliga a plantearse —evidentemente existen otros motivos para ello— la necesidad de la reforma del régimen y sistema electoral para evitar algunas de las referencias a que he aludido anteriormente. La necesidad de conseguir una igualdad suficiente de los sufragios, la posibilidad de buscar nuevas alternativas a las circunscripciones electorales provinciales, según la realidad de cada una de las CC.AA. y, en definitiva, la búsqueda de una normativa más acorde con el contenido del Estado Autonomico y de un Estado democrático y participativo deben ser preocupaciones inmediatas de los Gobiernos de España, tanto el general como los territoriales. Evidentemente, se trata de un tema que supera la dinámica de estas páginas.

UNA REFORMA DESDE LA UNIÓN EUROPEA

Hay que reconocer que muchos de los datos jurídico-políticos que están en la base de los actuales procesos reformadores tienen que ver con el proceso de incorporación a las Comunidades Europeas, que hoy tiende a consolidarse, a pesar de los recientes fracasos, en una nueva alternativa supranacional como la UE. Evidentemente el nuevo reparto de competencias estatales que se produce entre dicha organización y los Estados miembros afecta claramente a los procesos de distribución competencial que se han desarrollado en España desde la aprobación de los Estatutos y que acaso aún mantienen algunos flecos como para poder considerarlos terminados. El mismo hecho de la no aceptación europea de cambios territoriales significativos que puedan afectar a Estados miembros abre las perspectivas de impulsos autonómicos en las CC.AA. hasta lo más que se pueda, incluso en la raya de la constitucionalidad.

Como dice COTARELO y cita al respecto RUBERT DE VENTÓS, el mismo desarrollo europeo «*ejerce una atracción disgregadora*» (29). Y, continúa la cita de Cotarelo, «*no será fácil mantener la unidad territorial que nacionalistas vascos, catalanes y gallegos ven como una oportunidad para deshacer los lazos de una nación en la que no cre-*

28. TRUJILLO, G., «Homogeneidad y asimetría en el Estado Autonomico: contribución a la determinación de los límites constitucionales de la forma territorial del Estado», en *RDA*, núm. 232-233, pp. 101-120, en concreto p. 102.

29. RUBERT DE VENTÓS, X., *De la identidad a la independencia: la nueva transición*, ed. Anagrama, Barcelona, 1999, p. 157.

en y con un valor de mercado francamente ridículo comparado con el mercado único europeo» (30). Una atracción que, a la vez, tenía un efecto negativo, puesto que la asunción por la UE de competencias podía afectar a las competencias autonómicas, como es lógico, hasta el punto de modificar la dimensión de la distribución de competencias prevista en el Bloque de constitucionalidad.

Por tanto la influencia europea, a los efectos que consideramos, parece ineludible, cuando, además, algunos de los cambios inicialmente previstos en la CE, en la posibilidad de su reforma, se refieren a la determinación del papel que las CC.AA. deben asumir en las instituciones europeas, dentro de lo que se va configurando en el Estado, en torno a la participación cada vez más amplia de los órganos territoriales en la gestión de las relaciones con las instituciones europeas. Por tanto es un tema que va a ser objeto de debate también en los próximos meses, vinculado a la previsible reforma de la CE.

En los últimos años se ha avanzado mucho en la participación de las CC.AA. en las decisiones de la UE. Un proceso complejo, por la dificultad que supone, incluso para los órganos de la propia UE, contar con órganos regionales. Pero la configuración de la Europa de las regiones, que empiezan a tener un protagonismo significativo en el proceso de consolidación europea, ha abierto el camino, y, actualmente, muchos problemas están en vías de solución, aunque la realidad de la asimetría en el Estado español puede condicionar los planteamientos en los necesarios órganos de cooperación, que es una de las dimensiones clave para la mayor participación autonómica en Europa.

EL PAPEL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

En el proceso de reforma abierto, que, desde mi punto de vista, debería tender a encontrar un modelo territorial para el ejercicio del poder que pueda ser definitivo, no se puede olvidar el papel que en ese modelo puedan tener los Ayuntamientos. Efectivamente, ellos también son entidades territoriales para el desarrollo de sus intereses peculiares, de acuerdo con lo que dispone el artículo 137 CE. Y aunque se pueda considerar que la autonomía de que disfrutaban las CC.AA., de carácter político, es diferente de la propia de las Corporaciones locales, siempre entendida en el sentido de que es solo de carácter administrativo, alguna referencia debe existir en el entramado jurídico del Estado para entidades que son elegidas también por sufragio universal, y que significan la primera instancia en el ejercicio de las funciones estatales y donde más clara y directamente se puede apreciar la misma labor del Estado. La carta de Vitoria define incluso en su preámbulo que *«los Gobiernos locales, esencialmente, son los que hacen visible la descentralización del poder»* (31).

30. Ídem, p. 157.

31. Es un documento de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que ha emitido en la conmemoración de los 25 años de Ayuntamientos Democráticos en España. En él se definen las líneas clave que la FEMP marca en el desarrollo de las previsiones constitucionales en materia de régimen local, para el futuro. Se puede consultar en <www.femp.es>, en el link «declaraciones institucionales».

Es por ello que, aunque no es un tema mínimamente desarrollado por la doctrina, me parece oportuno referirme aquí al papel que los Ayuntamientos deberían tener en el modelo constitucional de organización territorial, sobre todo en el momento en que se plantea una opción reformadora global, con pretensiones de ser definitiva. En esa misma línea se plantean diversas alternativas que, a nivel regional, comienzan a reconocer el papel institucional de los municipios, con la creación, por ejemplo, de Comisiones de coordinación en los Parlamentos regionales, donde debe llegar la problemática municipal; como debe ser con una definición más explícita del poder normativo —que acaso debiera también ser legislativo— de los Ayuntamientos, y, por último definiendo la posibilidad de participación de los Ayuntamientos en el Senado, en cuanto Cámara de representación territorial. Tener en cuenta a los municipios en la definición de la estructura territorial del Estado es simplemente tener en cuenta toda la realidad democrática del Estado ⁽³²⁾.

El Estado de las Autonomías permanecerá incompleto si el proceso descentralizador no llega hasta los terminales del Estado, los Ayuntamientos. La democracia no está realizada si no llega hasta las autonomías locales, que son el coronamiento de la democracia ⁽³³⁾. La democracia territorial, la que determina la organización del poder a nivel territorial. Me parece que es un reto que hay que cumplir en el mismo desarrollo de la democracia española.

LA NUEVA APARICIÓN DEL CONSENSO

Merece la pena hacer alguna indicación sobre el papel a jugar por el consenso en todos estos procesos de reforma, porque no parece que hoy haya unanimidad ni interpretación común por parte de todas las fuerzas políticas del significado último del consenso.

En las últimas legislaturas no ha habido ninguna voluntad política de cambiar la CE. Este planteamiento tiene mucho que ver con el partido gobernante en las dos legislaturas anteriores: el PP no quiere tocar la CE. Pero hay otro condicionante que, a mi modo de ver, tiene más trascendencia a la hora de acometer la reforma. Se trata del consenso explícito con el que se hizo la hasta ahora única reforma de la CE. En 1992 se cambió el artículo 13 CE para adaptarla al Tratado de Maastricht. Un proceso de reforma de las llamadas simples (del artículo 167 CE) pero que, a pesar de ello —solo se exigían mayorías cualificadas para el proceso agravado del 168 CE—, se llevó a cabo por la unanimidad de todos los parlamentarios, lo que supone un antecedente

32. También la carta de Vitoria recoge como uno de los datos clave del futuro el que se garantice la representación de los poderes locales en el Senado.

33. Estas referencias últimas son de F. PI Y MARGALL, citado por APARICIO, P. en «La vida local en la transición», en la obra colectiva *La transición en España*, ed. Diputación de Córdoba, 1999, pp. 181 a 191.

te muy importante de cara a otras reformas constitucionales posibles. No existe la obligación de hacer las reformas así, pero parece que todos los grupos con representación parlamentaria se han obligado tácitamente, lo cual tiene sentido por la importancia de la CE de 1978, que abrió a nuestro país a la democracia definitivamente, a hacer las sucesivas reformas por ese mismo sistema: el antecedente puede condicionar la obra de los siguientes procesos de reforma.

Efectivamente se trata de una dinámica que puede ser habitual en cuantos procesos de reforma se desarrollen en España. La primera reforma, la única intentada hasta ahora, fue por un máximo consenso, casi unanimidad, lo que puede condicionar cualquier otro proceso para que también funcionen de igual manera los procesos posibles de toma de decisiones. Aquí influye casi de forma determinante el hecho de que la forma utilizada en 1992 para la adaptación de la CE a Maastricht se considere un antecedente y así actuar en el próximo proceso previsto de reforma. Un tema complejo pero que no puede afectar a los mismos contenidos constitucionales. Si la CE exige una mayoría de 2/3 para la llamada reforma agravada, no es de recibo que cualquier propuesta de reforma se proponga desde otras ideas de unanimidad. Si se exigen mayorías muy cualificadas, y la CE en ese sentido se considera una Constitución rígida, de difícil reforma, no puede transformarse en unanimidad aquello que solamente exige mayoría cualificada.

Una alternativa que puede ser asumible si se cierra las posibilidades de una reforma simple de la CE. Porque en caso contrario se estaría petrificando el ordenamiento constitucional⁽³⁴⁾ e impidiendo una posible reforma constitucional, cosa que no estaba en la voluntad del constituyente. Si cualquier modificación de cualquier contenido de una ley orgánica necesita legislación orgánica se desnaturaliza el proceso legislativo ordinario que exige, salvo los casos explícitos de Leyes Orgánicas, la mayoría simple. Aplicando el mismo sistema a la reforma constitucional se estaría provocando que todas las reformas constitucionales se hiciesen por el procedimiento agravado, lo que va en contra de la misma letra constitucional; sería una costumbre, una convención constitucional «contra la misma CE». Si eso se salva, pudiera aceptarse que las reformas constitucionales se asumiesen por unanimidad, como parece estar en la idea de la próxima reforma, si es que existe el adecuado consenso en su momento.

Por tanto, valorar la posibilidad de la unanimidad para cualquier reforma no puede suponer cerrar la puerta a diferentes reformas constitucionales, que puedan entenderse como lógicas, en el propio desarrollo progresivo de la misma CE. Reformas que, en todo caso, debieran hacerse por los procedimientos previstos en ella misma. Que es necesario un consenso es evidente, puesto que, dadas las especiales características del sistema electoral español, serán necesarios acuerdos al menos a dos bandas,

34. Se utiliza ese verbo para hablar de materias conexas en relación con las Leyes Orgánicas. Si la reforma de dichas leyes necesitase la forma orgánica se «petrificaría» el ordenamiento, y eso hay que tratar de evitarlo.

PP/PSOE, o, a tres, en su caso, PSOE/IU/nacionalistas, para cubrir los mínimos planteados en la misma CE, pero siempre que esto haga posible las reformas previstas o propuestas. La unanimidad no puede funcionar como cierre de la reforma, sino como alternativa al diálogo, a hacerla entre todos. Pero a hacerla porque la CE debe mantenerse viva como norma fundamental del Estado, y el cambio social y político exige una CE adaptable a la realidad sobre la que pretende actuar.

III. CONTENIDOS

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

La reforma constitucional anunciada por el Presidente Rodríguez Zapatero, desde el programa electoral que recibió amplios apoyos populares en las últimas elecciones generales de 2004, suponía recoger una alternativa que, de alguna forma, había permanecido pendiente a lo largo de las diferentes legislaturas en España, desde 1978. Efectivamente, la reforma del Senado es una de las asignaturas eternamente pendientes de la democracia española, lo mismo que las adaptaciones del texto en relación con el proceso de consolidación autonómica; los cambios necesarios relativos al papel de las CC.AA. en relación con la UE se hacen imprescindibles en el proceso —ahora detenido o en hibernación— de consolidación europea: y, por último, los problemas de sucesión en la Corona y la igualdad entre sexos siempre estuvieron presentes en la dinámica política, y ahora parece el mejor momento de cambiar la CE a ese respecto.

Parece que las dificultades para conseguir las mayorías precisas y previstas en la CE para hacer las reformas, están planteadas, pero más por problemas políticos del principal partido de la oposición que por otra cosa; y llamo problemas políticos a la extraña cerrazón que mantiene el PP a una reforma de la CE. Un partido que también tuvo problemas a la hora de aprobar la vigente CE, que rayaba en sus bases ideológicas y planteamientos políticos, ahora manifiesta sus reservas a los cambios que hay que hacer, que no responden a una situación patológica, como dice RUBIO LLORENTE, sino a un hecho fisiológico. Simplemente, la necesidad de que el texto crezca y se acomode a la realidad de las generaciones vivas, que son los destinatarios del texto constitucional. Lo dice con mucha claridad RUIZ VIEYTEZ: «*acostumbrarse a que los procesos de reforma constitucional no supongan una novedad extraordinaria es un síntoma de madurez democrática y de consolidación de un sistema político*»⁽³⁵⁾.

35. RUIZ VIEYTEZ, E., *¿Hacia un Estado plurinacional? Reforma de la Constitución, modelo de Estado y conflicto vasco*, revista PASAJES de pensamiento contemporáneo, núm. 17, Universidad de Valencia, 2005, pp. 77-96.

Desde esta perspectiva no parece que pueda ser especialmente grave, ni hay que rasgarse ninguna vestidura, ni abrir ningún «melón» especial, como se comenta en los foros de los medios de comunicación, para iniciar el correspondiente proceso de reforma, sino que se trata de una labor que ha de considerarse habitual en los sistemas democráticos; incluso la frecuencia de reformas constitucionales será cada día más normal, ante la tremenda aceleración de la sociedad y de la vida política en múltiples aspectos. Una reforma constitucional es normal en democracia, más aún cuando, como en el caso español, hay factores que, de alguna forma, siempre han estado pendientes de dicha reforma desde el comienzo de la andadura constitucional de 1978. Probablemente sea opinable cuál es el momento más adecuado para hacer las reformas⁽³⁶⁾, pero el movimiento se demuestra andando, y la necesidad de las reformas constitucionales pendientes creo que es un ejercicio de normalidad democrática.

En todo caso, las reformas propuestas en los iniciales planes gubernamentales se refieren a la reforma del Senado, por un lado; por otro a otras reformas relativas al Título VIII: en principio se trataría de incorporar los nombres de las CC.AA., aunque no se descartan otras; a reformas para adecuar la CE a la UE: probablemente esto deba plantearse en la línea de mejorar la relación y comunicación entre las CC.AA. y los órganos generales para facilitar el entendimiento en los órganos europeos; y por último, el tema siempre pendiente de la aplicación del principio de igualdad a las previsiones sucesorias de la Corona. A continuación se incluyen algunas reflexiones generales sobre esas posibles reformas.

1. REFORMA DEL SENADO

Hay que partir de la base de que se trata de un elemento clave para la misma consolidación del Estado Autonómico, de la estructura territorial de España. Entre otras cosas por un dato que se pone de manifiesto en muchas de las críticas que se mantienen por parte, sobre todo, de las Comunidades históricas: es la participación de éstas, y de todas las CC.AA., en la formación de la voluntad de los órganos generales del Estado, en la toma de decisiones políticas de esos órganos. Hasta ahora el Senado había sido una Cámara bastante inútil, absurda en materia autonómica cuando debiera tener un papel substancial, pero es absolutamente dependiente del Congreso, que puede cambiar, como es conocido, las decisiones de la Segunda Cámara. Un tema en el que siempre se han manifestado carencias. Y esas carencias pueden encontrar una primera solución en la conformación del Senado como auténtica Cámara de representación territorial (artículo 69.1 CE).

36. Es significativo el artículo de Adolfo SUÁREZ ILLANA en el diario *El Mundo* del pasado 18 de septiembre, (p. 14), afirmando la falta de consenso al respecto, la ausencia de «*talante ni altura de miras*» para encarar una reforma de la CE. Una opinión respetable, pero, en todo caso, el consenso de 1978 fue mucho más complicado y no precisamente «mágico», como repite Suárez varias veces.

La reforma del Senado, probablemente, puede funcionar como una clave para la solución de muchos de los otros problemas de la conformación del Estado Autonómico. Efectivamente, hacer realidad el artículo 69 CE, y que el Senado sea realmente una Cámara de representación territorial exige la reforma de la CE, y para ello nunca ha existido el correspondiente consenso de reforma constitucional. Se ha intentado varias veces esa reforma, pero nunca se ha llegado a conclusión alguna, excepto para el montaje, que para algo ha debido servir, de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, como primer foro de debate real en materia autonómica. Los estudiosos del Derecho Constitucional han llenado libros, artículos de todo tipo, para hablar de la reforma del Senado, pero siempre se tropezaba con los mismos problemas: El proceso de distribución del poder en España no se ha hecho solamente desde una perspectiva de descentralización, sino también desde la diversidad, óptica desde la que hoy hablamos de asimetría. Un modelo de Senado con representación igualitaria de todas las CC.AA. nunca llegaba a buen puerto, y eso se entiende desde la perspectiva de los hechos diferenciales, de los fracasos de los procesos iniciados de igualación entre CC.AA., de lo que ya se ha hablado: las Comunidades que hemos llamado de primer grado durante muchos años no estaban dispuestas a asumir —creo que siguen sin estar dispuestas— una representación similar en el Senado a otras CC.AA., a las demás. Ese es un tema real, del que nunca se habla claramente, pero que es preciso definir para intentar encontrar alternativas de solución.

Un tema que siempre ha estado pendiente, desde la misma aprobación de la CE en 1979; y para ello influye la misma realidad de su nacimiento en la CE, puesto que es un lugar común entre los estudiosos de la transición la consideración de que el Senado cumplió inicialmente el requisito de proteger a los políticos del anterior régimen, manteniéndoles un puesto en dicha institución. Todo, efectivamente, confluye en esa idea; desde los residuos antidemocráticos de lo que fueron los senadores elegidos directamente por el Rey en 1978, hasta los problemas en su cobertura electoral para que las elecciones parciales (la otra parte se elige desde las CC.AA.), sean auténticamente democráticas, cosa que es casi imposible porque el voto popular en el Senado no es un voto igual (el valor del voto rural es mayor que el urbano, como es conocido); incluso también es condición de su problemático nacimiento el hecho de que sus funciones tengan que depender del Congreso. El Senado tiene una extraña labor de segunda lectura.

Por todo eso, y dado el desarrollo posterior del Estado de las Autonomías, efectivamente parece imprescindible que el Senado, de una vez, sea la Cámara de representación territorial de España. Para ello, aunque no es una relación completa sino solo inicial, deberían tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- A) Protagonismo del Senado en cuantos temas e iniciativas de contenido autonómico o que afecten al Estado Autonómico se tramiten en el Parlamento español. En materia autonómica la iniciación de los procedimientos debiera producirse en el Senado.

- B) Participación prioritaria del Senado, entre otros, en los procesos parlamentarios para la aprobación de leyes básicas, un planteamiento al que se refiere E. AJA. Ello significaría que sería el Senado quien acordase las líneas generales de lo que fuesen las leyes básicas del Estado, de un papel tan fundamental en la concreción del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA.
- C) Posibilidad de veto similar al que ahora tiene el Congreso de los Diputados pero en materia autonómica, que correspondería al Senado.
- D) En cuanto a la elección de sus miembros, aunque es un tema especialmente complejo, para el que pueden existir diferentes alternativas, podría ser conveniente que los ciudadanos eligieran a sus senadores al mismo tiempo que el Parlamento Autonómico, de modo que la mayoría de gobierno de cada CA obtuviera la correspondiente representación senatorial. Habría que fijar la correspondiente representación de los Ayuntamientos, que podría hacerse teniendo en cuenta la representación de España en el Comité de las regiones de la UE ⁽³⁷⁾. Otro tema complicado pero que parece substancial, en la línea de lo ya planteado más atrás.
- E) Parece importante incluir las correspondientes referencias para estudiar el posible papel de las provincias, en cuanto circunscripciones electorales, para la elección de los miembros del Senado. Parece que está en cuestión si las provincias siguen manteniendo su identidad como estructuras al servicio de los intereses populares o hay que sustituirlas por las unidades de gestión territorial que se consideren en las distintas CC.AA. (Las comarcas, veguerías, cabildos y merindades ya son instituciones muy significativas de la variedad existente en las CC.AA., a estos efectos). Probablemente sea importante una revisión de estos temas; me parece interesante, a este respecto, la opinión de M. CAMINAL, que en un artículo periodístico consideraba que «*el rango constitucional de las provincias desdibuja el Estado Autonómico*» ⁽³⁸⁾. En todo caso, la valoración global de todos estos temas posiblemente minusvaloraría el eterno obstáculo comentado de las dificultades a la hora de definir la representación por CC.AA., que podría no ser igualitaria.

2. OTRAS REFORMAS

En lo que se refiere a otras reformas relacionadas con el Estado Autonómico, es éste un tema abierto que tendrá que ser concretado en su momento. Desde la pura referencia a los nombres de las CC.AA., hasta pasar por la eliminación de diferentes artículos de la CE que eran transitorios y están superados, las opciones son numerosas y deberán ser priorizadas y valoradas por las distintas fuerzas políticas. Evidentemente no podrá ser lo mismo ir a un proceso puntual para recoger los nombres, o buscar el

37. Así se recoge en la *Carta de Vitoria*, FEMP, 2004, p. 9.

38. En *El País*, Opinión, 12-3-2005.

consenso para definir una alternativa más amplia de la reforma. Es muy importante, en todo caso, entrar en los temas que se refieren a los mecanismos de participación de las CC.AA. en las decisiones estatales, donde también existen carencias significativas.

Por último, el tema de la igualdad en la titularidad de las previsiones de la Corona es exigible en aplicación del principio de igualdad y no parece tener ningún problema, sino todo lo contrario, tiene el más amplio consenso posible entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria. A salvo de lo que puede referirse al tiempo adecuado para hacerlo, como ya destacó CRUZ VILLALÓN, la reforma inmediata exigiría la elaboración de una Disposición Transitoria que regule la situación que afecta al actual heredero.

LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Se puede decir que en los últimos años todas las CC.AA. han protagonizado en mayor o menor grado intentos de reforma estatutaria, al menos al mínimo nivel de debate interno. Las propuestas de reforma actualmente en tramitación, afectan solo a algunas Comunidades, pero el proceso podría extenderse a todas. Es significativo cómo, en los medios de comunicación, se habla con cierta habitualidad de abrir «la tarta autonómica», en referencia a peticiones de nuevas competencias para todos, suponiendo que a todos les llegarán nuevas oportunidades de crecer y desarrollarse. Eso, evidentemente, es un mecanismo de multiplicación de las posibilidades de reforma estatutaria.

De hecho se puede decir que estamos ante una tercera ola reformadora significativa, tras los procesos de 1992 y 1996, que es aplicación del principio dispositivo y que puede suponer una reforma en profundidad de todos los instrumentos jurídicos que se aplican en el Estado Autonómico, y también, posiblemente, el cierre del marco constitucional para la articulación territorial del poder, que había quedado pendiente desde el período constituyente de 1978, y hasta 1983. Tratándose de un proceso abierto, como he indicado, difícilmente pueden plantearse alternativas definitivas sobre sus contenidos, pero sí se pueden enunciar al menos los problemas que se suscitan en el proceso, teniendo en cuenta que han de pasar, como es conocido, por la doble instancia territorial-general (Parlamento territorial y Cortes Generales) y que eso condicionará ampliamente el texto estatutario en su elaboración. En esa línea se pueden hacer las siguientes consideraciones generales:

1. ESTATUTO CATALÁN⁽³⁹⁾: Probablemente se trata del más significativo de todos los procesos. Algo que ya en sí mismo es muy importante en torno a lo que he di-

39. La aprobación en Cataluña de este trabajo justamente cuando culminó la redacción de este texto me impide hacer algunas consideraciones más amplias sobre su contenido, por mucho que ha levantado mucha polémica política y jurídica. No pasa lo mismo con el estatuto valenciano, que he conocido para la redacción de este artículo. En todo caso es significativo cómo hay materias en uno y otro Proyecto estatutario que son de

cho sobre el HD. El éxito o el fracaso de su elaboración supondrá el éxito o el fracaso en los demás. El proyecto de reforma se encuentra en proceso de elaboración parlamentaria. Ha habido problemas en el previsible consenso político, en la aceptación del trabajo del Consell Consultiu del Gobierno Catalán, que afecta a diversos contenidos problemáticos, en el reconocimiento de los derechos históricos, de dudosa constitucionalidad; la voluntad de modificar diferentes leyes generales que se hace desde el Estatuto futuro; el sistema de financiación, la concreción del término Nación, aunque se trate de una propuesta tan antigua como la democracia⁽⁴⁰⁾; el sistema judicial propuesto, etc.

La inicial aprobación en el parlamento territorial de la propuesta de reforma, los últimos días de septiembre de 2005, tras una dinámica periodística especialmente llamativa, ha resultado complicada de cara a su tramitación en las Cortes Generales. Existen algunos aspectos de dudosa constitucionalidad, como ya era de prever; incluso se puede decir que la propuesta parece situarse fuera del ámbito constitucional, aunque se anuncie que no ha habido voluntad en el Parlamento para hacerlo así. Otros temas, incluso, son de dudosa viabilidad, como el tema de la financiación. En todo caso se abre un proceso de debate, que merece la pena llevar hasta sus últimas consecuencias, dado además el amplio consenso, superior al 80%, que se ha reunido en torno a la aprobación autonómica de la propuesta. La negociación y pacto que resuelva su aprobación será substancial para la consolidación de los procesos de reforma anunciados.

2. ESTATUTO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA: El Anteproyecto de Estatuto se aprobó también en 2005 en el Parlamento Valenciano. A pesar de tratarse del primer proyecto consensuado entre los partidos mayoritarios, no parece que su tramitación posterior en las Cortes Generales vaya a ser pacífica. Y ello por diferentes contenidos que o son repetitivos de la propia CE o pueden estar en el borde de la inconstitucionalidad. Se pueden destacar los siguientes aspectos de dicho contenido:

Se incorporan al texto, en distintos capítulos, algunos derechos de los ciudadanos, en algunos casos repitiendo, simplemente, la CE. No parece ésta una alternativa adecuada en el sistema constitucional español, cuya Constitución reconoce específicamente una tabla de derechos suficientemente completa. Una alternativa parecida está en el texto catalán.

Se recoge en el texto el carácter oficial de la lengua valenciana, introduciendo un aspecto problemático desde diferentes puntos de vista: el lingüístico, el jurídico y el

dudosa constitucionalidad, por mucho que las diferentes fuerzas políticas se decanten a la crítica, en algunos casos muy amplia, por el catalán. El valenciano también puede ser modificado, aunque el consenso que lo hizo posible sea diferente del otro.

40. Las referencias técnicas que en nuestro país se han hecho al concepto o la idea de Estado plurinacional nunca han sido especialmente problemáticas. De igual manera que la famosa frase de Pujol «*som una nació*» creo que nunca cayó en saco roto. No tiene sentido rasgarse ahora las vestiduras.

constitucional. Las únicas lenguas oficiales en España son las que define la CE. Se alude a la voluntad política de «*recuperación de los antiguos Fueros del Reino de Valencia*». Se trata de una dinámica que se ha extendido en diferentes CC.AA. y que no tiene apoyo constitucional; menos aún que ahora aparezcan nuevos derechos históricos en otras Comunidades, que no son las reconocidas expresamente en la CE. Crea un «Consejo de Justicia», igual que en Cataluña, introduciendo, además, la necesidad del conocimiento del «Derecho valenciano» para las oposiciones a Jueces, que son de ámbito nacional. Creo que es otro tema que raya en la inconstitucionalidad.

Introduce la llamada «cláusula de los poderes implícitos», incluida en muchos Estados Federales, pero no reconocida en el ordenamiento constitucional español. Mantiene, ampliándola, la definición del nivel de exclusividad en la determinación de las competencias autonómicas, parecido a similar referencia catalana. Algo que es objeto de debate permanente y, en todo caso, siempre criticable, puesto que la CE nunca habló de tales competencias exclusivas. Las únicas competencias exclusivas son del Estado. En otros preceptos el anteproyecto repite contenidos constitucionales, cosa que no tiene ningún sentido, desde la perspectiva de la técnica legislativa, incluyendo en otros distintas interpretaciones constitucionales, para lo que una Comunidad no es competente. Por último, la llamada «cláusula Camps» parece preocupante políticamente y de no clara constitucionalidad: Dar un mandato a los poderes públicos para que todos los cambios normativos y competenciales que se produzcan en otras CC.AA. se extiendan a la Comunidad Valenciana no parece ser adecuado al mismo principio de autonomía, que además es específico de cada Comunidad.

En definitiva, el anteproyecto de Estatuto tendrá que ser modificado en diferentes contenidos, para estar dentro del marco constitucional. Esta perspectiva pone en cuestión la dinámica que el principal grupo de la oposición hace del Estatuto catalán, para el que abrió un proceso crítico muy radical, cuando ha acordado el valenciano, que tiene algunos contenidos problemáticos, muy parecidos o idénticos al otro. Es un dato curioso que habla a las claras del mercadeo o el trabajo «para la galería» en que se ha convertido, a veces, la política hoy.

3. ESTATUTO CANARIO: Los procesos se iniciaron en mayo de 2004. La dinámica de la Comunidad canaria es especial, por tratarse de una adaptación de su Estatuto a los llamados «Estatutos de regiones ultraperiféricas», como es Canarias, desde la perspectiva de la UE. La lejanía y la insularidad definen suficientemente esa perspectiva, a la que se pretende ir en el proceso territorial canario.
4. ESTATUTO ANDALUZ: A finales de 2004 se desarrollaron diferentes comparencias en la Comisión de Desarrollo Estatutario. Parece que las perspectivas de reforma siguen un ritmo pausado; se pretende escuchar a todas las fuerzas políticas, a los ponentes del primer Estatuto, etc. En su contenido previsible no pare-

ce que vaya a tener problemas, puesto que se trata de reformas puntuales, que no suscitarán dudas de constitucionalidad.

5. OTRAS REFORMAS: Están simplemente anunciadas las reformas en Castilla-La Mancha, Cantabria, Asturias, Aragón, Baleares (aunque se ha creado una Comisión Asesora para la reforma, en 2004), Navarra (se ha creado una ponencia «ad hoc»), Galicia, Castilla y León, Murcia y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (se plantean reformas a través de la Disposición Transitoria 5.^a CE); en otras no se considera la reforma acción preferente: así en Extremadura, Madrid y La Rioja. El caso del País Vasco es especial, puesto que acaba de ser rechazado en las Cortes Generales su proyecto de reforma estatutaria, aunque era otra cosa diferente, contraria a la CE, pero su decisión de buscar una nueva alternativa jurídica al derecho a la autonomía sigue abierta, incluso después de las últimas elecciones, en las que, con evidencia, se rechazó el proyecto Ibarretxe⁽⁴¹⁾. En todo caso todas las CC.AA. están, de alguna forma, a la expectativa; como escribió R. JÁUREGUI, «*todos sabemos que otras Comunidades tienen su proyecto en el cajón, a la espera de lo que ocurra en Cataluña y nadie se atrevía a exponer sus posiciones autonómicas por temor a quedarse corto*» (Expansión, 4-6-2005).

Las reformas propuestas habrán de pasar por el Congreso y el Senado, puesto que el procedimiento legislativo previsto en la CE supone este doble trámite: los Estatutos son una especie de leyes paccionadas, nacen de una «*voluntad concordada*» (TRUJILLO) entre las Cortes y el Parlamento Autónomo, que requieren el acuerdo entre ambos, para definir el ámbito y la extensión de las correspondientes reformas. Habrá que tener en cuenta lo que dice el Profesor ARAGÓN a la hora de valorar los cambios que pudiera hacer el Congreso en el texto propuesto, puesto que «*no parece que pueda ser constitucional la imposición de cambios en la propuesta autónoma de reforma estatutaria, porque las Cortes Generales no tienen, no poseen en plenitud la potestad legislativa; no pueden modificar libremente el texto estatutario*»⁽⁴²⁾.

OTRAS REFORMAS NORMATIVAS

La previsible reforma del Bloque de constitucionalidad se completaría con las reformas, de las que se habla al hilo de las otras diversas reformas, de otros mecanismos

41. Creo que una realidad bastante clara, al hilo de todos estos procesos de reforma, es la distancia existente entre clase política y ciudadanía. Me temo que es y sigue siendo creciente. Hoy día es minoritario el empeño por alternativas específicas de autogobierno que modifiquen el actual «status» político territorial, con el que creo está conforme una amplia mayoría de ciudadanos, al menos en mi opinión.

42. ARAGÓN REYES, M., «La reforma de los Estatutos de autonomía», en *RDA*, núm. 232-233, pp. 197 a 221, en concreto p. 210.

jurídicos clave, que se concretan en normas de contenido competencial, es decir, que afectan o pueden afectar al sistema de distribución de competencias. Son así las leyes básicas, las leyes de transferencia, las leyes marco, previstas todas ellas en el artículo 150 CE, además de otras leyes generales cuya reforma se plantea desde las mismas reformas estatutarias. Este caso incluso abre la posibilidad de que los propios Estatutos sean los instrumentos jurídicos que propongan esas reformas de leyes generales como la LOTC o la LOFCA, etc. La tendencia jurisprudencial de los últimos años que, según diferentes planteamientos autonomistas, tiende a laminar el espacio autonómico que desarrolla esa legislación general, está en la base de esta posibilidad de reforma.

Son distintos los campos en que se puede haber producido bien una utilización exagerada de la legislación básica o bien una interpretación contraria a los intereses autonómicos que ha puesto en marcha esa especie de mecanismo de defensa que es la propuesta de incluir en las reformas estatutarias propuestas de cambio en diferentes leyes generales del Estado. La maniobra desde el punto de vista jurídico no puede tener tacha alguna, aunque evidentemente se trataría de una desnaturalización de los procesos jurídico-políticos que definen las coordenadas del Estado autonómico español. Aunque acaso algo de eso es preciso acometer ante el callejón sin salida en que se encuentran diversas CC.AA., en la reforma estatutaria, que manifiestan claramente la necesidad de buscar alternativas normativas que rompan la actual dinámica, se insiste, de laminación del espacio normativo autonómico.

El aspecto que puede considerarse más importante entre las reivindicaciones autonómicas para reformar otros instrumentos jurídicos del Bloque de constitucionalidad se refiere a las leyes básicas, al mismo concepto de bases, que ha sido un elemento absolutamente clave en la delimitación de las competencias Estado-CC.AA. Es lugar común entre los estudiosos del Derecho Autonómico que es necesario interpretar adecuadamente la idea de legislación básica, pues, sobre todo últimamente, ha servido para laminar las competencias autonómicas, para reducir el ámbito de autogobierno. En esta línea hay muchos estudios específicos a los que me remito y que pretenden plantear la necesidad de cambiar el sentido constitucional de la legislación básica e incluso, como ya se dijo, modificar el proceso normativo para la elaboración de esas leyes⁽⁴³⁾.

43. Entre otros E. AJA y C. VIVER, en «Valoración de 25 años de autonomía», *REDC*, núm. 23, 2003, p. 69 a 113. Y DE LA QUADRA SALCEDO JANINI, T., en «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», en *REDC*, núm. 72, 2004, p. 135 a 161, quien llega a decir que «es la propia Constitución, al amparo de los Derechos Históricos, la que legitimaría que el alcance de la legislación básica pudiese verse modulado en esos concretos territorios forales». Incluso se ha hablado de proponer una especie de «LOAPA invertida» que defina para el Estado cómo hacer la legislación básica. Se trataría de «leyes de armonización emanadas de las CC.AA. con capacidad para interpretar de forma vinculante los conceptos establecidos en la CE» (en C. VIVER, *El País*, «Límites constitucionales de las reformas estatutarias», mayo de 2005).

IV. CONCLUSIONES

Aunque se trataba de hacer una serie de reflexiones generales, al hilo de los procesos de reforma que se empiezan a desarrollar en España, y que afectan al Bloque de constitucionalidad, a la vez que reconozco los límites y la acumulación de procesos que se están planteando, para la realización de este artículo, en pleno desarrollo de alternativas de reforma específicas, creo que tiene sentido también aportar algunas conclusiones, aunque se trate de una primera reflexión sobre el tema, al que indudablemente seguirán otras y a muy diferentes niveles, como es lógico; se trata de unas primeras ideas que puedan derivarse de estas reflexiones. Todo ello dentro de la trascendencia que, a mi modo de ver, tiene el proceso reformador en marcha. De la capacidad de diálogo, la amplitud de miras y el reconocimiento del Estado español como un proyecto común de futuro depende que dicho proceso funcione y pueda así encontrarse la adecuada alternativa que reconozca la pluralidad en la diversidad en el Estado español.

En todo caso, las ideas que surgen de esta reflexión y que pueden destacarse serían las siguientes:

1. Aunque pueda sonar a lugar común, creo que es preciso partir de la base de que el desarrollo del Estado Autonómico debe contribuir decisivamente —deberá servir para ello— a la resolución de los conflictos nacionales existentes en España. Sin ese punto de partida, probablemente todo lo que se diga después resultaría inconsistente. Solo en la búsqueda de una alternativa global de integración en la diversidad puede empezarse a andar el camino final del encuentro común en el Estado español.
2. El proceso reformador en curso afecta a uno de los elementos clave del Estado español, como es su estructura territorial, que creó, inicialmente, la CE. Está en cuestión el contenido del Bloque de constitucionalidad, que afecta a todo el ordenamiento jurídico español y también al proceso iniciado en 1978, para definir una estructura descentralizada en España. La trascendencia de los contenidos constitucionales afectados exige la reforma pausada, un nivel de diálogo imprescindible y el acuerdo básico entre todos.
3. La dinámica emprendida en los últimos meses en procesos múltiples de reformas estatutarias pone aún más claramente de manifiesto la necesidad de la reforma constitucional tantas veces planteada en los últimos tiempos. Además de los aspectos conocidos, parece imprescindible entrar en una reforma de aspectos relativos a la organización territorial del poder, a los que se ha aludido a lo largo de estas páginas. Es una ocasión muy importante para conseguir un modelo final que cierre la problemática eterna de los nacionalismos en España, en un sistema de cooperación y diálogo abiertos y donde la razón no esté en el uniformismo, sino en la pluralidad, en la dimensión abierta de las ideas comunes.

4. Es imprescindible tener en cuenta la secuencia que se plantea para las reformas previstas. Una reforma constitucional, posterior a las correspondientes estatutarias, puede ser muy complicada para la propia estructura jurídica del Estado.
5. Precisamente al tratarse de un proceso reformador de mucha importancia y que afecta al propio modelo de organización territorial del poder, considero necesario tener en cuenta a las Entidades locales, que, junto con las CC.AA. y los servicios regionales de los órganos generales del Estado forman la estructura territorial del Estado. Definir el papel de estas entidades en este proceso me parece prioritario y de mucha importancia.
6. La reforma del Senado es un elemento clave en la consolidación del Estado de las Autonomías. Su dedicación a todo lo que afecte a las autonomías, dotándole de los poderes adecuados frente al Congreso, parece substancial. La elección del método adecuado para la elección de sus miembros es un problema político, aunque, en todo caso, creo que es conveniente tener en cuenta el necesario encuentro entre descentralización y diversidad para definir el correspondiente sistema.
7. En esta línea, la revisión del papel constitucional de las provincias en la estructura territorial del Estado parece imprescindible. Su naturaleza constitucional, aunque no imprescindible (art. 141), parece que desdibuja la realidad autonómica de España.
8. La cascada de reformas en curso, al día de hoy solamente estatutarias, coloca al Estado español en una posición preocupante, sobre todo por el peligro de la acumulación de nuevas propuestas de reforma que se planteen como consecuencia de lo que pueden considerarse agravios comparativos entre CC.AA. El sentimiento de emulación que puede afectar a muchas de ellas puede hacer peligrar la realidad fáctica del Estado, incluso más allá de posibles planteamientos de inconstitucionalidad.

V. NOTA BIBLIOGRÁFICA

AJA, E., «La dimensión constitucional del hecho diferencial en el Estado Autonómico», *ADCYP*, núm. 8, Universidad de Murcia y Asamblea Regional de Murcia, 1996.

— *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, ed. Alianza, Madrid, 2003.

AJA, E. y VIVER, C., «Valoración de 25 años de autonomía», *REDC*, núm. 23, CEPC, Madrid, 2003.

ARAGÓN REYES, M., «La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía», en *ADCYP* núm. 2, Universidad y Asamblea Regional de Murcia, 1990.

BLANCO VALDÉS, R., «Nacionalidades históricas y regiones sin historia», *Anuario Parlamento y Constitución*, núm. 1, UCLM, 1997.

CAAMAÑO, F., «El abandono de lo básico: Estado Autonómico y mitos fundacionales», *ADCYP*, núm. 12-13, Murcia, 2000-2001.

CHAVES, P. y MONEDERO, J.C., «España: un aprendizaje inconsistente», en VV.AA., *Las sombras del sistema constitucional*, (ed. J.R. Capella), Trotta, Madrid, 2003.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Reforma del estatuto de Cataluña y ampliación de competencias», *RVAP*, núm. 70, ed. IVAP, Vitoria, 2004.

PÉREZ ROYO, J., «Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución», *REDC*, núm. 69, Madrid, 2003.

QUADRA-SALCEDO JANINI, T. de la, «¿Es el Estado Autonómico una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *REDC*, núm. 72, CEPC, Madrid, 2004.

REQUEJO, F., «Diferencias nacionales y federalismo asimétrico», *CRP*, núm. 59, ed. Promotora General de Revistas, Madrid, 1996.

RUIZ VIEYTEZ, E., «¿Hacia un Estado plurinacional? Reforma de la Constitución, modelo de Estado y conflicto vasco», *Revista PASAJES de pensamiento contemporáneo*, Universidad de Valencia, núm. 17, 2005.

RUPÉREZ ALAMILLO, J., «Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías», *REP*, núm. 81, CEPC, Madrid, 1993.

SOLOZÁBAL, J.J., «El Estado Autonómico en perspectiva», *REP*, núm. 124, CEPC, Madrid, 2004.

TRUJILLO, G., *Lecciones de Derecho Constitucional*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

VIVER PI-SUNYER, C., «Los límites constitucionales de las reformas estatutarias», *El País*, mayo de 2005.

VV.AA., *El Estado Autonómico hoy*, *RDA* núm. 232-233, INAP, Madrid, 1993. Textos de A. Pérez Calvo, J. Corcuera, E. Aja y J. Tornos, M. Aragón y otros.

VV.AA., *Asimetría y cohesión en el Estado Autonómico*, INAP, Madrid, 1997. Textos de G. Trujillo, J. García Roca, E. Álvarez Conde, etc.

VV.AA., *Las perspectivas del Estado Autonómico*, dos tomos, Universidad Complutense, Madrid, 1998.