

# Perspectivas de la reforma constitucional territorial en España

Andrés Boix Palop \*  
Profesor titular de Derecho Administrativo  
Universitat de València-Estudi General

Víctor Bethencourt Rodríguez \*\*  
Investigador predoctoral de Derecho Administrativo  
Universitat de València-Estudi General

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. RIGIDEZ Y ELITISMO CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA. 1. Sobre el elitismo constitucional y sus problemas legitimadores. 2. Rigidez jurídica de la reforma constitucional en España. 3. Elementos adicionales de "tutela constitucional". 4. Minorías de bloqueo de la posible reforma constitucional y sistema electoral español. III. PRUDENCIA INSTITUCIONAL Y POLÍTICA EN RELACIÓN A LAS PROPUESTAS DE REFORMA. IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL POSIBLE. 1. Elementos simbólicos. 2. Derechos fundamentales y libertades públicas. 3. Mejoras institucionales y democráticas. V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL NECESARIA EN ESPAÑA PARA RESOLVER LA CRISIS TERRITORIAL DESDE UNA PERSPECTIVA VALENCIANA. 1. Profundización del Estado Federal. Delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. 2. Un Senado federal y la Conferencia de Presidentes. 3. Sobre el sistema de financiación. 4. De la reforma constitucional necesaria y sus posibilidades. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

\* Profesor titular de Derecho Administrativo (Universitat de València-Estudi General)  
Correo electrónico: [Andres.Boix@uv.es](mailto:Andres.Boix@uv.es)  
Página web personal: <http://www.uv.es/aboixp>  
Twitter: [@Andres\\_Boix](https://twitter.com/Andres_Boix)

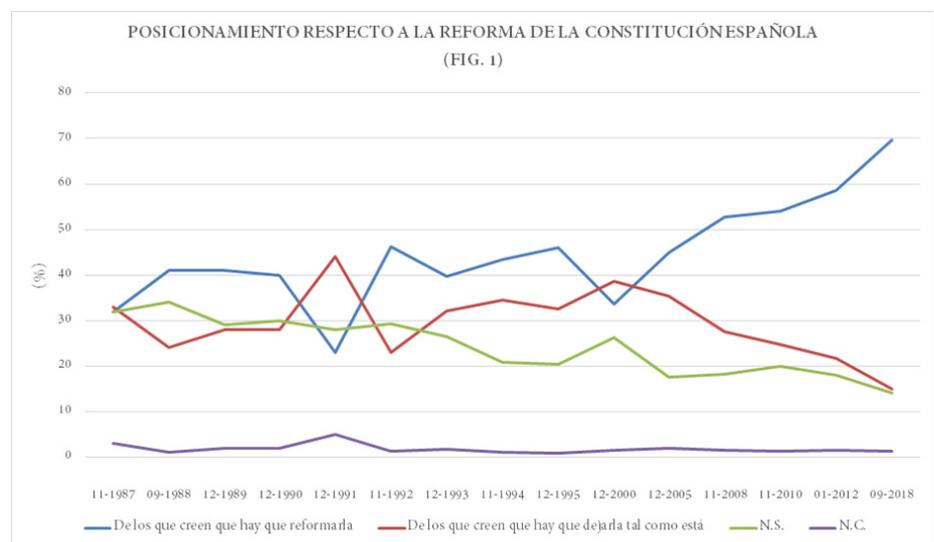
---

\*\* Investigador predoctoral de Derecho Administrativo (Universitat de València-Estudi General)  
Correo electrónico: [Victor.Bethencourt@uv.es](mailto:Victor.Bethencourt@uv.es)  
Twitter: [@victorbethen](https://twitter.com/victorbethen)

# I. Introducción

La Constitución española acaba de entrar en su cuadragésimo año de existencia con la melancolía y autocuestionamiento que, pasada la alegría infantil y la ambiciosa confianza de la juventud, suelen considerarse asociados a la asunción de la madurez. Por primera vez, desde 1978, el consenso sobre sus insuficiencias y la necesidad de su reforma parece casi general. Y ello, con independencia de que se reconozca con más o menos generosidad el papel positivo jugado tanto por el texto constitucional como por el consenso del que éste fue consecuencia, que permitieron un tránsito, la llamada "transición" a la democracia por medio de la cual, a cambio de muchas renunciaciones y transacciones, se logró el establecimiento de una democracia liberal y un Estado social y democrático de derecho plenamente homologables a los europeos, sin excesiva violencia política (Baby, 2018) y con un período de asentamiento relativamente corto en el tiempo.

Este consenso generalizado viene siendo una constante muy marcada ya en la última década tal y como puede apreciarse en las respuestas al CIS sobre el posicionamiento respecto a la reforma de la Constitución española donde en el último barómetro casi un 70% de entrevistados (frente a un 14,9%) optaban por una reforma constitucional.



Durante la mayor parte de estos años, el relato dominante en la España democrática ha sido la celebración del éxito que supuso esa normalización democrática, culminada con la entrada de España en 1986, menos de una década después de su entrada en vigor, en las entonces Comunidades Europeas (hoy Unión Europea, en adelante UE) certificando así la plena equiparación de la democracia española con el resto de Europa occidental, tras décadas de excepcionalidad (Boix Palop, 2013: 88-90). Sin embargo, la crisis económica de la última década, cuyos primeros síntomas empiezan a aparecer en torno a 2007-2008, de una dureza y

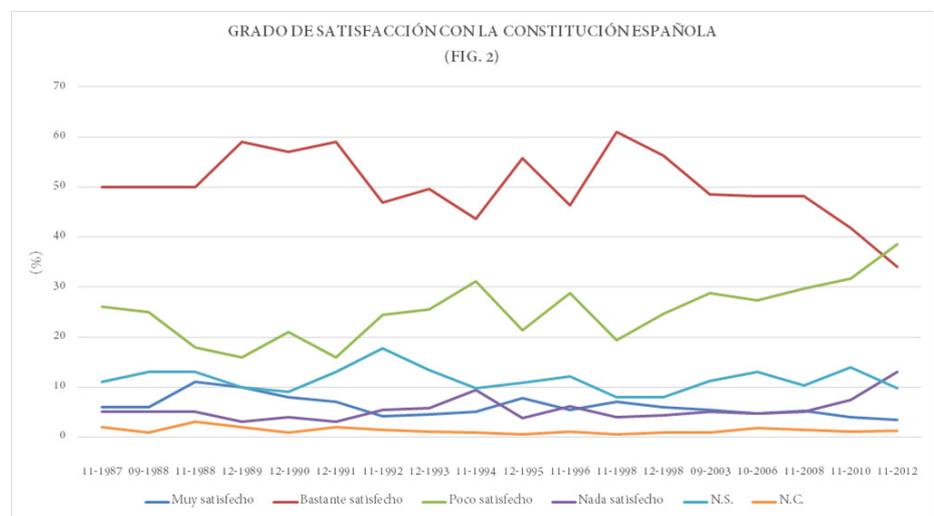
duración desconocidas hasta la fecha en la democracia española, ha hecho aflorar muchas de las deficiencias del sistema que hasta ese momento no se percibían como tales o a las que, por diversas razones, no se les daba la importancia que, en cambio, en este otro contexto, sí han merecido. Desde el papel de las instituciones y sus relaciones con el poder económico, algunos clásicos privilegios jurídicos de gobernantes (como los aforamientos, por ejemplo), la insuficiencia de controles o de transparencia, hasta el propio papel de la Jefatura del Estado, todo ello en medio de la aparición de numerosos escándalos, la crisis económica ha provocado un replanteamiento general de las insuficiencias de la democracia española (Gutiérrez Gutiérrez, 2014). Lo cual ha ido unido a una crisis de los mecanismos de representatividad democrática (Simón Cosano, 2018), que se juzgan de forma creciente como insuficientes o defectuosos, lo que ha llevado a un cuestionamiento crítico del funcionamiento del modelo partidista español, incluyendo la aparición de nuevos partidos de masas (Campabadal y Miralles, 2015; Fernández Albertos, 2015). Como factor adicional de desestabilización, el siglo XXI ha visto ya dos conflictos entre los representantes de algunas Comunidades Autónomas y las instituciones del Estado respecto de su acomodo en el marco constitucional español: primero con el País Vasco, con la aprobación del "Plan Ibarretxe" que buscaba un nuevo y más ambicioso Estatuto de autonomía, finalmente abortado por el Tribunal Constitucional (Vérgala Foruria, 2006); y segundo en Cataluña, inicialmente reconducido por medio de la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía en 2006, pero recrudescido tras la anulación de partes sustanciales del mismo por medio de la ya conocida STC 31/2010 dejando en la práctica totalmente desactivado el texto, como señaló tempranamente Carillo, 2010.

Esta anulación, acaecida en medio de la ya referida crisis económica, sirvió a la postre de catalizador político y detonante de una crisis quizás larvada durante cierto tiempo y que en definitiva no hace sino reflejar el distanciamiento cada vez más acusado entre las posiciones de parte de la sociedad catalana (y sus mayorías parlamentarias), que ante la constatación de la inconstitucionalidad de algunas de sus aspiraciones políticas ha optado por tratar de lograr la independencia de esta parte del territorio, y la visión dominante en el resto del Estado (y de sus mayorías políticas), que entienden que el grado de descentralización alcanzado en España es ya más que suficiente, cuando no excesivo. Y que en último término ha supuesto el encarcelamiento de diferentes miembros del Gobierno catalán, la presidenta del Parlament y líderes sociales del movimiento independentista.

En definitiva, todas estas situaciones, combinadas, han puesto de manifiesto que el ordenamiento constitucional español no está logrando ser cauce para el acuerdo o la exitosa composición de las pretensiones de la ciudadanía ni instrumento para la resolución pacífica y dialogada de los conflictos políticos y territoriales. La crisis, así, pasa a ser no solo

política sino también jurídico-constitucional, ya que es el propio marco constitucional el que se demuestra incapaz de cumplir con una de sus más esenciales funciones (Boix Palop, 2017a).

Así puede apreciarse ante la insatisfacción creciente de la ciudadanía en la figura 2 (obtenida a partir del Banco de Datos del CIS) ante la Constitución de 1978, superando por primera vez en el año 2012 el número de insatisfechos al de los satisfechos (ese fue, curiosamente, el último año que se formuló dicha pregunta). Con todos estos datos puede afirmarse que la realidad social y política ha rebasado con creces el texto constitucional que se demuestra insuficiente para dar solución a las exigencias territoriales, pero también cívico-sociales.



## II. Rigidez y elitismo constitucional en España

### 1. Sobre el elitismo constitucional y sus problemas legitimadores

Cuando Bruce Ackerman, uno de los juristas que en el entorno comparado más se ha dedicado al estudio de los modernos mecanismos de legitimación constitucional, ha revisado las tradicionales categorías de legitimación weberianas y ha tratado de establecer cómo se manifiestan en el moderno constitucionalismo, ha establecido tres subcategorías para las vías de legitimación democrática en que, a su juicio, podemos dividir a las diferentes democracias modernas (Ackerman, 2015: 705-708). Junto a la más estudiada por él, la más estrictamente democrática por ser de origen manifiestamente popular y, si se quiere, revolucionario, con una clara fuente de legitimidad fácilmente identificable a partir de movilizaciones ciudadanas (Francia, Italia, India, Sudáfrica...), aparecen otras dos formas de legitimación democrática, en estos casos más mediadas por

las élites. De una parte, los modelos donde éstas y ciertos *insiders*, ante la presión popular y el riesgo de que ello pueda llevar a una pérdida del control, realizan concesiones políticas, sociales o económicas para integrar estas reivindicaciones populares en el modelo constitucional (el ejemplo esencial al que recurre Ackerman es al del constitucionalismo británico y su evolución, con una adaptación a las reivindicaciones populares muy mediada por estas estructuras); y de otra, aquellos modelos modernos de constitucionalismo donde la fuente de legitimidad viene de una constitución en el fondo "otorgada" por poderes fácticos preexistentes, normalmente fruto de presiones o condicionamientos externos (una ocupación militar tras una derrota bélica, como en los ejemplos que emplea de Japón o Alemania). Interesantemente, Ackerman presta mucha atención al constitucionalismo español y lo sitúa en este último grupo cuyo origen y fuente de legitimidad constitucional no proviene de un movimiento popular sino de un pacto entre élites, con el interés añadido de que, además, en este caso, ello se produce en la España posterior a la muerte del general Franco (esto es, sin una ocupación o dominación extranjera, sino a partir de dinámicas políticas internas). En todo caso, y esta apreciación se ha demostrado con el paso de los meses como particularmente interesante por lúcida, Ackerman señala también que estos modelos de legitimidad constitucional elitista suelen ser más inestables, y por ello, entiende como previsible y normal que afronten con más dificultades la aparición de retos imprevistos (como el territorial en Cataluña, que compara con la solución dada por el Reino Unido a la cuestión en Escocia) por carecer de un modelo de legitimidad último claro al que recurrir para solucionar el conflicto (Ackerman, 2015, 709-710).

## 2. Rigidez jurídica de la reforma constitucional en España

Lo cierto es que, si analizamos la Constitución española desde un punto de vista estrictamente jurídico y la comparamos con otros textos de nuestro entorno, no se trata de una Constitución particularmente rígida (véanse en este sentido, por representativas, las lúcidas reflexiones, en uno de sus últimos artículos, de Rubio Llorente, 2015). Sus artículos 167 y 168, como es sabido, prevén dos procedimientos de reforma, el segundo de ellos, agravado. Se trata, este sí, de un procedimiento extremadamente rígido, es cierto, hasta el punto de que incita más bien a acudir a un proceso constituyente antes que iniciar un procedimiento de reforma por esta vía (sea o no esta vía del art. 168 CE un auténtico procedimiento constituyente, como sostiene Pérez Trujillano, 2017: 75, 86-87), que conlleva no solo la necesidad de obtener consensos parlamentarios amplísimos, de dos tercios de los representantes, sino que éstos hayan de ser obtenidos en ambas cámaras, más una disolución electoral y posterior refrendo por esas mismas mayorías de los nuevos representantes de los ciudadanos, todo ello culminado con una votación popular en forma de referéndum, lo que a la postre es mucho más que lo que suele producirse en cualquier momento de ruptura constitucional. Este blindaje se encuentra en la Cons-

titución con el fin de proteger de manera reforzada el título preliminar donde se encuentran los fundamentos del Estado social y democrático de derecho que el texto constitucional establece, la proclamación y garantías de los derechos fundamentales reconocidos por él e, interesantemente, todo el título referido a la Corona, blindando así la forma de Estado decidida antes de la Constitución por el general Franco y que posteriormente el texto de 1978 convalidaría. Ello no obstante, el procedimiento ordinario de reforma, previsto en el art. 167 CE, no es particularmente rígido, más allá de establecer la necesidad de sendas mayorías cualificadas en ambas cámaras (Congreso y Senado) que, con ser exigentes (de dos quintos en esta ocasión, en vez de dos tercios), no son imposibles de lograr ni se distinguen por requerir más consenso para la reforma del que, por ejemplo, es necesario en otros regímenes europeos, como el alemán o el francés, por mencionar solo dos ejemplos, donde las reformas constitucionales han sido y son, en cambio, relativamente frecuentes. Y, sin embargo, reformar la Constitución española de 1978 se ha demostrado hasta la fecha como extraordinariamente complicado.

La razón última de esta dificultad no es pues únicamente jurídica, sino que tiene que ver con otros factores. Uno de ellos, muy probablemente, es que, en ausencia de una legitimidad de tipo democrático-popular clara, según la tipología de Ackerman ya referida, la mera existencia de mayorías coyunturales no es suficiente para instar a una reforma. Haría falta, además, el previo acuerdo, o al menos el *nihil obstat*, de esas élites que han protagonizado la construcción de nuestro modelo de legitimidad. Unas élites que hasta la fecha se han mostrado, durante estos cuarenta años de vigencia del texto de 1978, extremadamente prudentes y muy preocupadas con la preservación del legado de la "Transición", en tanto que actores de ese proceso del que todavía en la actualidad extraen gran parte de su legitimidad y que, por ello, desean preservar en sus elementos estructurales (élites que quizás no está de más recordar que no son exclusivamente castellanas, pues el pacto que dio origen a esa transición a la democracia también incluyó, y dio juego, a élites periféricas que durante años vieron satisfactorio el punto de llegada; de hecho, algunas de ellas siguen viéndolo así). En definitiva, durante estas cuatro décadas, reformar la Constitución no se ha planteado nunca en serio, y solo cuando una presión suficientemente importante ha actuado sobre estos mecanismos elitistas, se ha procedido a desatascar jurídicamente el proceso. En esos casos, significativamente, y como corresponde a cualquier proceso *top-down* en un marco como el descrito, además, la reforma se ha realizado sin ninguna dificultad.

Contrasta enormemente, en efecto, la aparente dificultad que parecería ser la consecuencia de un modelo rígido que explica la escasez de reformas (o siquiera de debate al respecto) con la rapidez, ausencia de debate político en sede parlamentaria y facilidad con la que se han llevado a cabo las contadas reformas sí efectivamente intervenidas. Ambas han sido realizadas por vías parlamentarias sin referéndum posterior, pues,

aunque el procedimiento del art. 167 CE lo prevé si un 10% de los diputados del Congreso lo pide, esta circunstancia nunca se ha producido (prueba de hasta qué punto los cambios introducidos contaban con el apoyo de las élites sociales y políticas representadas en ese momento en las cámaras parlamentarias). Y ambas se han producido, lo que resulta también interesante, por razones de mejor coordinación con el derecho europeo: la última de ellas, la reforma del art. 135 CE, a diferencia de lo ocurrido de la reforma de 1992 dio lugar a un debate social áspero y duro más allá del amplio acuerdo parlamentario y su conclusión por medio de un procedimiento de lectura única solventado en poco más de cuarenta días (ocurrido, además, en pleno mes de agosto). En parte, será precisamente este conflicto el que dará lugar años después a la aparición de partidos críticos con estas medidas que quebrarán el tradicional bipartidismo español, como antes se ha señalado (especialmente, en el caso de Podemos, cuyos votantes provienen esencialmente de los sectores sociales más críticos con estas medidas o más perjudicados por ellas, como explica Fernández Albertos, 2015).

### 3. Elementos adicionales de “tutela constitucional”

Si esta rigidez práctica a efectos de reforma constitucional se combina con el extraordinario blindaje de partes del texto constitucional, como es el caso respecto de la monarquía o sobre ciertas previsiones en materia de derechos o del título preliminar, se entiende mejor la importancia en un modelo como el español, más allá de la voluntad popular, de las posiciones de ciertas élites, dando la razón a Ackerman. Por ejemplo, y aunque el Título VIII de la Constitución donde se contiene el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas no forme parte de este núcleo blindado por estar sometido a un procedimiento de reforma agravado en la práctica imposible, su íntima conexión con preceptos del título preliminar sí lo están (especialmente, su art. 2, que proclama la indisoluble unidad de la nación española) como por ejemplo así parece haberlo entendido el Tribunal Constitucional en sus sentencias sobre la posibilidad de realizar un referéndum en Cataluña en sus SSTC 42/2014 y 259/2015 y como de algún modo ya lleva sosteniendo desde la STC 103/2008.

Un ejemplo paradigmático de hasta qué punto estas élites presentan una relación compleja frente a la cuestión de “la indisoluble unidad de la nación española”, en el que no nos podemos extender, es el resultado de la impugnación en sede constitucional del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 (sobre todo el proceso, Boix Palop, 2017b). Hasta ese momento era ritual la aseveración, siguiendo la estela del análisis estrictamente objetivo y externo de nuestro texto constitucional que habría podido llevar a cabo cualquier “jurista persa” como el conocido ejemplo de Cruz Villalón de 1981, afirmar la “desconstitucionalización” de los detalles y concreción de este modelo de reparto (Cruz Villalón, 1999: 387-390). Según se explicaba ya en ese texto muy inicial, y se ha repetido desde entonces hasta la saciedad por la doctrina española,

el constituyente habría dejado en manos del legislador la concreción exacta del modelo, que en la Constitución no estaba sino perfilado en sus grandes rasgos, conservándose pues mucha flexibilidad para su desarrollo futuro, a fin de que por medio del acuerdo político se fuera logrando concretar cómo finalizar la distribución territorial del poder en la España constitucional, ante la dificultad de lograr un acuerdo suficientemente amplio en sede constituyente (véase Muñoz Machado, 2012: 37-51).

#### **4. Minorías de bloqueo de la posible reforma constitucional y sistema electoral español**

Por último, hay que tener en cuenta que, en la medida en que se sigan los procedimientos de reforma constitucional previstos, tanto el del art. 167 CE como el mucho más exigente del art. 168 CE, la propia consecución de las mayorías constitucionales previstas introduce rigideces adicionales más allá de las derivadas del régimen de mayorías reforzadas previsto. En concreto, las que tienen que ver con la intersección del reparto territorial de las preferencias en materia de distribución del poder con el sistema electoral español, que constituyen un último y adicional elemento de cierre del modelo en la preservación del *statu quo*.

De nuevo, no podemos extendernos en esta cuestión, que por lo demás hemos explicado con más detalle en otros trabajos (Boix Palop, 2017c), pero el régimen electoral español incorpora, desde que fue establecido por decreto para las primeras elecciones democráticas de 1977, anteriores a la Constitución, sesgos que sobrerrepresentan ciertas zonas de España (menos pobladas, normalmente más rurales y correspondientes a la España central; véase Simón Cosano, 2018). Sesgos que se incrementan enormemente en el Senado (que da los mismos senadores a cada provincia en parte de su composición, aumentando la prima referida y que, además, al emplear un sistema de asignación de escaños mayoritario, multiplica los efectos de esta desproporción). El hecho de que las zonas sobrerrepresentadas coincidan sustancialmente con los territorios donde las encuestas y las series históricas del CIS demuestran que hay mayor apego a la idea de Estado centralizado y mayor rechazo a incrementar las competencias de las Comunidades Autónomas (rechazo que es abrumador si hablamos de poder permitir la independencia de un territorio que democráticamente exprese este deseo), unido a que los procedimientos de reforma exigen mayorías reforzadas y permiten construir minorías de bloqueo con facilidad, llevará casi indefectiblemente a situaciones como la existente en la actualidad, donde un partido político (en concreto, a día de hoy, el Partido Popular) no es que tenga minoría de bloqueo, sino directamente mayoría absoluta en el Senado con apenas un 30% de los votos gracias a sus buenos resultados en esas zonas de España. Con esta arquitectura de los procedimientos de reforma, esta composición del cuerpo electoral tan diferenciada geográficamente y la prima que otorga el sistema a los territorios que más

satisfechos están con el actual estado de cosas y menos partidarios son de aceptar cambios o reformas, se hace difícil pensar en la viabilidad de una reforma del reparto territorial del poder en la Constitución española que pueda tener una mínima entidad, al menos, mientras se siga el procedimiento de reforma previsto constitucionalmente.

### III. Prudencia institucional y política en relación a las propuestas de reforma

A estas dificultades y rigideces se añade lo que podríamos calificar de prudencia, por no decir timidez institucional y política en relación a las propuestas de reforma que hasta la fecha han aparecido. A pesar de la enorme crisis institucional de los últimos años y de la efervescencia ciudadana y política señalando deficiencias y proponiendo alternativas, ningún partido político, y apenas tampoco ninguna institución (a excepción de la propuesta realizada por el Gobierno valenciano), ha realizado trabajos o propuestas serias de reforma en los últimos años.

Donde sí se ha producido en este punto una evolución notable, en cambio, pasando en muy poco tiempo de una época en que era relativamente excepcional señalar los puntos negros del régimen constitucional (Capella, 2003) a que aparezcan no pocas obras que, recogiendo inicialmente el legado de las protestas ciudadanas de los "indignados" y movilizaciones como las del 15-M (Gutiérrez Gutiérrez, 2014), y ya más recientemente abarcando todo el espectro académico por medio de propuestas muy "integradas" (García Roca, 2014; Freixes Sanjuán y Gavara de Cara, 2016 y 2018; Muñoz Machado et alii, 2017; Álvarez Conde, 2018). Esta efervescencia permite cartografiar con relativa facilidad cuáles son las preocupaciones más habituales, que se suelen repetir, así como los límites de posibilidad de la reforma.

Frente a esta ebullición social y académica, las instituciones (de nuevo nos topamos con el bloqueo/rigidez elitista al que ya hemos hecho referencia) se han desentendido del debate hasta fechas recientes. Se trata, por lo demás, de una pauta que no ha de sorprender. En toda la historia de la democracia española, solo ha habido un estudio jurídicamente serio realizado desde las instituciones, en concreto desde el Consejo de Estado, sobre las posibilidades de reforma constitucional, el acometido tras la propuesta de reforma constitucional planteada en tiempos de la presidencia de Rodríguez Zapatero (PSOE) en febrero de 2006 (Consejo de Estado, 2006). Este estudio y los debates que se suscitaron en torno al mismo, con ser jurídicamente interesantes, son de relativa poca utilidad en estos momentos porque la propuesta que se realizó en su momento surgió en un entorno social y político totalmente diferente al actual: en momentos de bonanza y satisfacción (era por ello una propuesta de re-

forma para hacer mejoras y añadidos, más que para cambiar o rectificar) y cuando los conflictos a resolver eran totalmente diferentes a los actuales (ni los problemas de representatividad y democracia ni el conflicto territorial se veían como graves en esos momentos). En consecuencia, la propuesta lanzada por Rodríguez Zapatero desde la Presidencia del Gobierno (de nuevo, *top-down*) se centraba en aspectos políticamente ya entonces poco problemáticos y que, en la actualidad, serían manifiestamente insuficientes cuando no absurdos como contenido de una reforma que pretenda desatascar la actual crisis constitucional.

Ahora en cambio, y por medio de un anuncio personalmente hecho por el Presidente del Gobierno Pedro Sánchez en septiembre de 2018, se ha iniciado el trámite para una reforma exprés de la Constitución española que elimine el aforamiento de diputados y miembros del Gobierno respecto de la investigación y enjuiciamiento de posibles delitos cometidos en su actividad privada. Esta posible reforma, cuyo proyecto ha aprobado el Consejo de Ministros de 21 de septiembre de 2018 para remitirlo al Consejo de Estado para que informe del mismo, se ha realizado sin debate previo, es de suyo muy limitada y pretende ser aprobada en un plazo de apenas dos meses, según ha expuesto el Gobierno, aprovechando que afecta a cuestiones que han de modificarse empleando el art. 167 CE y el previo consenso, amplio, tanto social como político en la materia. A esta reforma constitucional se le suma la aprobación del anteproyecto, el 7 de diciembre de 2018 por el Consejo de Ministros, de reforma del artículo 49 CE que busca una redacción más integradora de los colectivos de personas con discapacidad. Ante el anuncio de convocatoria de elecciones generales para el 28 de abril de 2019 ninguna de las dos propuestas culminará su tramitación parlamentaria y por lo tanto decaerán ambas ante la disolución de las Cortes.

Frente a la parálisis del Congreso de los Diputados y de las instancias estatales, la última legislatura autonómica iniciada en 2015 ha visto, en cambio, cómo algunos parlamentos autonómicos han hecho uso por primera vez desde el establecimiento del sistema autonómico de la potestad de iniciativa de reforma constitucional que tienen reconocida en la Constitución de 1978, aunque ninguna de ellas ha sido de momento exitosa, habiendo quedado de momento todas ellas paralizadas en las Cortes estatales (Presno Linera, 2014, ya propuso tempranamente esta vía y ha comentado la propuesta realizada por el parlamento asturiano, que es la primera de las que se han realizado, aunque posteriormente también otros parlamentos autonómicos han tramitado otras propuestas, sin que ninguna de ellas haya merecido mejor suerte). La mayor parte de estas propuestas versan sobre mejoras de tipo democrático y muestran, en cualquier caso, que a medida que nos alejamos de las instituciones centrales del Estado es más sencillo encontrar más ánimo, y más propuestas, de reforma.

En este sentido, quizás no es casualidad que la única reflexión (que no propuesta enviada a las Cortes, en este caso) institucionalmente com-

pleta de reforma instada por una Administración pública haya venido de un órgano ejecutivo autonómico: el *Consell* valenciano, integrado a partes iguales por PSOE y Compromís y apoyado externamente por Podemos. Se trata de un documento de carácter político que, aun sin incluir contenidos presentados como reformas articuladas, sí está organizado y suficientemente precisado como para que se pueda hablar del mismo. Contiene, además, propuestas de regeneración democrática y de cambio institucional, pero también ideas de reforma en materia territorial. Es, por ello, el documento más importante que se ha producido institucionalmente hasta la fecha, con mucha diferencia (Generalitat Valenciana, 2018).

En cuanto a las propuestas surgidas desde la sociedad, tanto en su vertiente más ciudadana como académica, destacan las iniciativas que se han sucedido desde Cataluña, donde hay una variedad notable consecuencia de que el epicentro de la actual crisis constitucional tiene que ver, precisamente, con la incardinación en España (o la independencia) de Cataluña. Hay propuestas que han sintetizado no pocos documentos previos que tienen un peso claro por venir de sectores con un peso social evidentes (así, la propuesta presentada por el Cercle d'Empresaris de Catalunya). En todo caso, si buscamos propuestas trabajadas y detalladas equivalentes a la que, por ejemplo, ha presentado el Consell valenciano (y semejante en algunos puntos a ésta, así como a la del Cercle d'Empresaris), la más interesante, por venir de un colectivo de importantes académicos españoles, muchos de ellos catalanes (pero no solo) y por reflejar posiciones de cierto consenso entre diversas sensibilidades que permitirían otear una posible vía de salida, es la presentada por un grupo plural de profesores coordinados por Santiago Muñoz Machado (Muñoz Machado et alii, 2017). Resulta también interesante, como expresión de consensos crecientes ya existentes, la propuesta de la Red Feminista de Derecho Constitucional (2017), centrada en la profundización constitucional en valores de igualdad de género, algunas de cuyas propuestas son también compartidas de manera muy general por el grueso de participantes y agentes sociales que han intervenido en este debate.

## IV. La reforma constitucional posible

A partir de los diversos documentos hasta la fecha producidos, es relativamente sencillo identificar una serie de elementos respecto de los que, para bien o para mal, hay ya un notable consenso en España en base a la oportunidad de introducir cambios y mejoras constitucionales respecto de ellos. En ocasiones, estos consensos se refieren a descartar la conveniencia o posibilidad de operar cualquier cambio (por ejemplo, respecto de la cuestión de la monarquía, pues tras la experiencia de 2006

es claro que cualquier posible reforma constitucional que afecte a la institución, siquiera tangencialmente, queda por el momento excluida). Pero, en otros casos, en forma de un acuerdo muy general sobre la conveniencia de incorporar en la Constitución mejoras democráticas, nuevos valores o innovaciones institucionales. Son casi todos estos acuerdos, reflejo, por lo demás, de la evolución de la sociedad y muchos de los elementos que se propone constitucionalizar ya están legislativamente asumidos por el ordenamiento jurídico español o podrían serlo sin problemas.

### 1. Elementos simbólicos

Toda Constitución contiene elementos simbólicos que, aunque no sean necesariamente esenciales a la hora de articular la convivencia ni desplieguen efectos jurídicos, aportan un valor legitimador —o deslegitimador, según los casos— indudable. Ha de señalarse que, por su propia naturaleza, modificar elementos simbólicos es poco costoso en términos pragmáticos. Al menos, cuando la modificación se queda exclusivamente en ese plano y no se traduce en otros cambios concretos. Desde este punto de vista, y más en un contexto de crisis de legitimidad del sistema para muchos ciudadanos, actuar sobre estos elementos puede ser una manera sencilla de lograr cierto maquillaje que se traduzca en una mejor integración de algunos colectivos sociales y una renovación del pacto constitucional con participación de las nuevas generaciones, a quienes se ofrendarían algunos de estos elementos que, a fin de cuentas, tampoco son necesariamente tan importantes ni se traducen de forma directa e inmediata en cambios tangibles concretos. Lo simbólico tiene un valor incuestionable. Precisamente, por esta razón, no siempre es sencillo llegar a acuerdos sobre estos elementos, porque, del mismo modo que se gana valor simbólico, concitando nuevos entusiasmos, es también posible con ello alterar viejos consensos y defraudar a quienes se habían adherido con entusiasmo al orden ya establecido.

Del aparatage simbólico de la Constitución, es evidente que cualquier reforma constitucional incorporaría, si finalmente fuera llevada a término, nuevas, y no necesariamente con consecuencias por sí mismas —en ausencia de desarrollo—, llamadas a la participación más intensa de los ciudadanos como fundamento del orden democrático, así como a la transparencia y a la rendición de cuentas. También apelaciones a la igualdad de género y a la sostenibilidad, dado que ambos paradigmas son muy ampliamente compartidos hoy en día por el grueso de la sociedad española. Todas estas apelaciones y el reforzamiento de estos valores aparecen en prácticamente todas las propuestas de cambio constitucional que se vienen realizando estos días y en todos los documentos producidos por muy diversos colectivos e instituciones. No es, pues, demasiado osado afirmar el amplio consenso que suscitan y la fácil posibilidad de una reforma que los incluyera.

Más interesante, a efectos de desencallar el problema territorial, es analizar si otros elementos simbólicos como la noción constitucional de

"nación" y sus derivados pueden reformularse en términos más inclusivos dentro del marco de lo que hemos denominado "reforma constitucional posible". Identificar España como una sola nación o, en cambio, definirla como "nación de naciones" no significa en sí mismo demasiado ni se traduce de manera directa e inmediata en nada concreto, pero es evidente que, para bien o para mal, altera los ánimos de muchos por, justamente, su valor simbólico. En este sentido, resulta interesante cómo la referida propuesta de la Generalitat Valenciana es ampliamente consciente de ello y se inclina por incluir en el texto constitucional la definición de España como Estado Federal y Plurinacional, además de proponer la eliminación a las referencias de nacionalidades y regiones, dejando a la libre determinación de cada Comunidad su propia denominación a la vista de su propia realidad. En definitiva, son símbolos, que, si bien el Tribunal Constitucional anuló en su sentencia sobre el Estatuto catalán, no representa el despliegue de efecto jurídico alguno, más bien se queda en el ámbito de lo declarativo, de lo político, jugando a conseguir un texto más inclusivo con la diversidad de realidades territoriales, sin que estos cambios supongan nada en el reparto competencial o de poderes dentro del Estado. En esta misma línea varios profesores de derecho administrativo y constitucional, con Muñoz Machado a la cabeza (Muñoz Machado et alii, 2017), declinan este factor sin miedo. Así, proponen llamar "Constituciones" a los Estatutos de Autonomía y que, aun obviamente sometidos a la Constitución, ya no hayan de pasar por un filtro político estatal para su aprobación. Muñoz Machado, incluso, había señalado ya con anterioridad que nada habría de malo en reconocer ciertas "naciones sin soberanía" dentro de la nación española soberana y flexibilizar algunas de las ideas sobre el reparto territorial del poder a partir de la "tradición pactista" de la antigua Corona de Aragón (Muñoz Machado, 2013). Es difícil aventurar hasta qué punto ello podría servir para que muchos ciudadanos catalanes —y de otros territorios españoles, que sin duda seguirían esa senda y pasarían a ser naciones— se sientan más cómodos en el marco constitucional, pero sin duda serían algunos de ellos.

Aceptar estas propuestas permitiría, con poco "coste jurídico *hard*", mejoras que podrían ayudar a resolver la crisis constitucional simbólica y de representatividad existente a día de hoy en Cataluña. Como es evidente, sin embargo, el problema es que ese escaso coste no es así percibido por gran parte de la ciudadanía española y, sobre todo, de sus representantes y esas élites que se sitúan como clave de bóveda de la reforma a las que ya hemos hecho referencia, para quienes, al menos de momento, este tipo de propuestas, que tampoco ningún partido que hasta la fecha haya sido mayoritario ha osado abrazar (solo Podemos transita en esa línea), van mucho más allá de lo asumible.

Con todo, a efectos de cartografiar los posibles lindes de la "reforma constitucional posible", hay que notar que esta propuesta existe y que es relativamente poco costosa, que puede ser simbólicamente impor-

tante, que podría servir para mitigar o desatascar parte del problema y, por ello, que aunque haya que tener presente todas sus posibles implicaciones, es sencillo afirmar que a la postre formará parte del debate que, sin duda, se acabará efectivamente produciendo tarde o temprano. En esta línea, de hecho, se pronuncian todos los documentos producidos hasta la fecha.

Por último, el otro gran elemento simbólico en cuestión para muchos ciudadanos que podría formar parte de una reforma constitucional es el referido a la Jefatura del Estado, conformada por Francisco Franco como una monarquía hereditaria a partir del sucesor designado por él mismo, y avalada en estos mismos términos por la Constitución de 1978 refrendada por los ciudadanos españoles en su conjunto en referéndum. Hay una creciente parte de la ciudadanía española insatisfecha en diversos grados con este modelo de Jefatura del Estado. Esta insatisfacción es muy clara en gran parte (por no decir en una amplia mayoría) de la población catalana, lo que ha llevado a todos los partidos independentistas a apostar por una República como elemento de renovación simbólica generador de adhesiones. Para la clase política española, por lo demás, y al menos en la medida en que la figura del Rey sea en verdad lo que constitucionalmente se dice que es en toda monarquía parlamentaria, esto es, un elemento representativo que ha de carecer de poder real, prescindir de la monarquía para lograr adhesiones a un nuevo proyecto relegitimizador habría de ser poco costoso, pues a fin de cuentas no hay teóricamente relaciones de poder o económicas ni sinergias entre quienes ocupan el poder por mandato popular y quienes lo hacen por razones hereditarias. O, al menos, no debería haberlas, y así es como explicamos el modelo de monarquía constitucional de la Constitución de 1978. Sin embargo, y sorprendentemente, es evidente que la cuestión monárquica está fuera del debate ahora mismo, con la única excepción de Podemos y de algunas fuerzas políticas de ámbito no estatal (fuerzas nacionalistas o progresistas periféricas). El resto de partidos políticos de ámbito nacional, por razones que evidentemente tienen que ver con la real arquitectura del poder —sobre todo, económico— en la España de la tercera Restauración borbónica, consideran, por el contrario, que es parte de su deber proteger a la Casa de Borbón y su derecho a ocupar la Jefatura del Estado.

Otros elementos simbólicos, en esta materia como el traslado de ciertas instituciones del Estado fuera de Madrid, que a día de hoy es un paradójico ejemplo de capital institucional y financiera hipertrofiada sin ningún parangón en Estados jurídicamente no centralizados en los que, además, ni la población ni la actividad económica están espectacularmente concentradas en su área geográfica como para justificar este fenómeno (Bel, 2012), no parece que vaya a suponer un símbolo que vaya a generar muchas adhesiones si no va más allá de eso, esto es, si es meramente simbólico y no supone un traslado efectivo de poderes e

instituciones con capacidad real de decisión. Convendría, pues, analizar esta cuestión en sede de reformas reales sobre el modelo de reparto del poder territorial a partir de los efectivos cambios que se produzcan en esa materia.

## 2. Derechos fundamentales y libertades públicas

También con un valor simbólico evidente, pero en este caso sí con consecuencias prácticas directas e inmediatas, la parte dogmática de la Constitución podría ser objeto de reformas y retoques con relativa facilidad en términos de acuerdo político (no así procedimentalmente, pues esta parte de la Constitución ha de ser reformada por medio del procedimiento agravado). Hay que tener en cuenta, además, que el coste en términos de pérdida de poder de operar en esta dirección es también relativamente escaso porque España ya no es, de facto, soberana a la hora de determinar cuáles sean los derechos fundamentales mínimos y garantizados de sus ciudadanos una vez forma parte de un sistema complejo y completo de tratados y convenios internacionales y europeos dotados de tribunales y órganos de control que velan por su efectivo respeto (Menéndez, 2017). La Constitución española, que además reconoce esta fuerza superior a la interpretación externa a la misma en la materia en su art. 10.2 CE, podría por esta razón ser reformada con poco coste efectivo, con un alto grado de acuerdo e importantes efectos legitimadores en algunos de sus puntos, simplemente recogiendo algunas de las mejoras ya asumidas y venidas de fuera. Sin embargo, esta operación requiere de una reforma agravada de la Constitución siguiendo el cauce establecido en el art. 168 CE, con un procedimiento particularmente costoso, de modo que es de prever que solo se busquen estos beneficios en caso de que se entienda que no ha habido más remedio que reformar la Constitución por esta vía (por ejemplo, si se modifican cuestiones relativas a la idea de nación), pero en ningún caso se inicie con el solo fin de proceder a estos cambios. Más sencilla, aunque no alcanzarían el valor formal de derechos fundamentales *hard* de la sección primera, en cambio, sería la introducción de un mero incremento de garantías y la concreción de algunos de los principios rectores de la política social y económica (que sí pueden ser modificados por la vía no agravada).

En todo caso, no debería ser difícil, si finalmente se acometiera, lograr acuerdos sobre la inclusión de nuevos derechos fundamentales que en Europa son ya moneda común y aquí hemos integrado por medio de leyes ordinarias sin problemas e incluso con antelación a otros países, como el derecho a la protección de datos de carácter personal frente a intrusiones estatales o privadas o la extensión explícita del derecho al matrimonio de modo que abarque todo tipo de relaciones, y no solo las heterosexuales, entre otras cuestiones. Más conflictivas, aunque tampoco estarían de más, serían la mejora y ampliación de algunos de los derechos que más han debido ser reinterpretados por los tribunales europeos (TEDH, TJUE) ante la parquedad constitucional española (y una

práctica aplicativa más que insatisfactoria), como puedan ser los relacionados con los derechos y garantías de procesados o detenidos o los conflictos en materia de libertad de expresión. En ambos casos, un fortalecimiento constitucional de las garantías sería muy bienvenido ante las amenazas constadas recientemente, pero justamente estos conflictos dan una idea clara de que su mejor protección no sería pacífica. Asimismo, los perfiles de los derechos de sindicación y huelga podrían articularse para resolver problemas prácticos ya aparecidos (huelgas de jueces).

Es preciso señalar la creciente presión social que aspira a que la Constitución reconozca como derechos sociales una serie de principios (derecho al trabajo, a la salud, a la vida digna, a la vivienda...) que a día de hoy son proclamas que se verifican o no a partir de su reconocimiento por legislación ordinaria. Como es obvio, una reforma de la Constitución fortalecería la exigibilidad de estos derechos o prestaciones y obligaría a los poderes públicos a disponer de recursos para ellos con más generosidad de lo que ha sido la norma hasta la fecha. No parece que sea sencillo un acuerdo político en esta materia, aunque la evolución europea, tanto a nivel jurídico como político, acompañe en esta dirección. A la vista de la legislación autonómica en estas materias, la mayor presión, pero también la mayor posibilidad de lograr un acuerdo amplio, corresponde sin duda a derechos como vivienda, renta básica y prestaciones de dependencia, todas ellas ya cubiertas, aunque sea de forma insuficiente y muy diversa según la financiación disponible en cada Comunidad Autónoma. Frente a estas extensiones, en ocasiones se predica el problema de garantizar constitucionalmente derechos que suponen obligaciones de gasto, pero es evidente que ni esto es una novedad en el constitucionalismo (todos los derechos imponen obligaciones de gasto, aunque algunas sean menos visibles o las tengamos ya más interiorizadas) ni, además, es negativo contar con cierto blindaje jurídico en punto a la garantía de la irreversibilidad de algunos derechos y conquistas sociales (Ponce Solé, 2013).

Todos estos elementos se encuentran presentes en la propuesta del Consell (Generalitat Valenciana, 2018) que sitúa numerosos derechos, ya plasmados en instrumentos internacionales o en el desarrollo legislativo interno, en el texto constitucional. Sin embargo, el Consell no renuncia a ampliar el catálogo de derechos a los ya asumidos y previamente consensuados, sino que introduce novedades como la fijación de la mayoría de edad en los 16 años, el derecho a la muerte digna, etc. Si bien se aprecia la ambición política de las fuerzas del Botànic, esas incorporaciones de nuevo cuño puede que no logren suscitar un consenso amplio, si bien es cierto que establecen un nuevo punto de partida para el debate y la reflexión, sobre todo teniendo en cuenta, que en estos casos estamos excediendo de lo meramente simbólico y nos introducimos en el mundo de los derechos que sí que despliegan efectos jurídicos vinculantes.

### 3. Mejoras institucionales y democráticas

El otro campo donde la reforma constitucional posible ya se ha perfilado de forma nítida en España es el de las mejoras institucionales y democráticas. Un consenso más o menos general ha emergido en los últimos años en nuestro país como consecuencia de la crisis institucional y política en torno a la necesidad de mejorar algunos mecanismos de representatividad, transparencia y responsabilidad. Junto a debates como el de la conveniencia de mantener los aforamientos, respecto del que ha cristalizado un consenso general en el sentido de suprimirlos, o al menos restringirlos, que ha dado pie a que el gobierno lance una propuesta de reforma constitucional exprés en septiembre de 2018 referida solo a esta cuestión, los acuerdos sociales en materia de una mayor *accountability* han germinado y se han consolidado ya en muchos otros ámbitos, por ejemplo dando lugar a reformas legislativas tanto estatales como autonómicas en materia de buen gobierno y transparencia.

Otro elemento donde aparece el consenso en cuanto a qué elementos conviene reformar son, como ya hemos comentado, todas las propuestas diseñadas para avanzar en la profundización y mejora de la calidad democrática de nuestras instituciones. En este plano, las propuestas del gobierno valenciano ya señaladas (Generalitat Valenciana, 2018) son también concretas e interesantes, así como expresión de consensos que se han ido construyendo y generalizando en los últimos años, al socaire de la crisis política que hemos vivido: más exigencia de proporcionalidad en el sistema electoral (Simón Cosano, 2018), mejora de las posibilidades efectivas de control parlamentario al gobierno (véase el interesante resumen de Rubio Llorente sobre las posibilidades de mejora, publicado recientemente en Pendás, 2018), establecimiento de baterías de medidas para luchar contra la corrupción (Gavara de Cara, 2018), entre las que destacaría el reconocimiento constitucional de las obligaciones de transparencia (Wences Simón, 2018), facilidades para la iniciativa popular de reforma legal o constitucional (Presno Linera, 2012), adaptación de ciertas garantías a la transformación digital (Cotino Hueso, 2018) e introducción de reglas que obliguen a la composición paritaria en términos de género (Carmona Cuenca, 2018), pero que además sean reflejo de la pluralidad a todos los niveles (también territoriales, rasgo típico del federalismo, Balaguer Callejón, 2018) en las instituciones estatales. De nuevo, son propuestas respecto de las que, en cuanto a prácticamente todas ellas, debiera ser posible alcanzar a día de hoy cierto nivel de acuerdo sin demasiados problemas (siempre y cuando no se pretenda llevar las soluciones a un grado de detalle que impida luego la acción legislativa de las mayorías políticas de turno *a posteriori*). En este sentido, una vez más, la propuesta del Consell valenciano es extraordinariamente aprovechable y útil, pues permite disponer de un documento a partir del cual sería sencillo empezar a hablar.

Asimismo, una propuesta habitual de reforma y mejora democrática y de representatividad, indudablemente conectada con la cuestión terri-

torial, tiene que ver con la modificación del papel político e institucional del Senado. El modelo bicameral español, en la práctica, ha preterido desde un primer momento a esta cámara, que ni ha ejercido de contrapoder efectivo del Congreso ni ha cumplido eficazmente con el papel teórico que la Constitución le atribuye de representación territorial. Por esta razón, y desde un momento muy temprano, el consenso académico sobre las insuficiencias del modelo constitucional en punto a su diseño ha sido más o menos general (puede verse a este respecto, por ejemplo, la evolución de los diversos Informes sobre Comunidades Autónomas dirigidos por Eliseo Aja desde 1999 o, más reciente, en Cámara Villar, 2018). Fruto de este consenso se han sucedido las propuestas de reforma, que han ido desde quienes han propugnado directamente su supresión, apostando por convertir en unicameral el diseño constitucional, adecuándolo así a lo que ha sido la realidad política del ejercicio del poder y de la representación en la España de las últimas décadas, a quienes han propuesto su reforma para tratar de convertirlo en un contrapoder efectivo que complemente la labor del Congreso y que, efectivamente, contenga una visión territorial diferenciada. En general, las propuestas en esta línea han buscado un diseño similar al del *Bundesrat* alemán o ejemplos semejantes (como la segunda cámara austriaca), donde su acuerdo es necesario, al menos, para la aprobación de las leyes que tienen un componente territorial, y en el que además la representación corresponda antes a los gobiernos autonómicos (con cierta ponderación por población) que a la ciudadanía.

## V. La reforma constitucional necesaria en España para resolver la crisis territorial desde una perspectiva valenciana

Frente a la reforma constitucional que hemos denominado "posible", las reformas necesarias para desbloquear la crisis territorial en curso parecen mucho más complicadas y difíciles de alcanzar. Es también quizás por ello que las propuestas concretas han sido menos osadas y también menos frecuentes. El texto que nos ofrece el Consell del Botànic sin duda tiene un valor en este ámbito que no ha tenido ninguna otra propuesta: en primer lugar, proviene de un órgano con una composición con sensibilidades y visiones políticas diversas y diferenciadas (PSPV-PSOE y Compromís, con Podemos otorgando su soporte parlamentario). El simbolismo que supone haber llegado a tomar un acuerdo de esta envergadura y con el grado de detalle, especialmente presente en los apartados relativos a la

financiación autonómica y a la mejora del sistema territorial traslada un potente mensaje al resto de actores políticos estatales y de otras autonomías. En segundo lugar, porque tal y como habíamos comentado ya hace un tiempo (Boix Palop, 2017d) la situación geográfica, política, cultural y económica del País Valencià hace que la Generalitat Valenciana sea un actor clave, si así lo quisiese, en la resolución del conflicto catalán. Además de las evidentes causas de compartir un idioma común y elementos culturales similares, el flujo tanto de personas como económico ha sido una constante en la historia (no es necesario recordar que estos territorios formaron parte de la antigua Corona de Aragón), a esto se le añaden los innumerables intereses compartidos entre ambos territorios, siendo el más relevante el Corredor Mediterráneo. Sea por intereses o por los vínculos compartidos, la Generalitat Valenciana se convierte en un actor clave en la resolución de la crisis territorial abierta ahora en España y este Acuerdo para la reforma constitucional (si bien ignorado en el resto del territorio nacional) es buena muestra de esa predisposición.

### **1. Profundización del Estado Federal. Delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas**

Todas las propuestas de reforma territorial consideran necesario "clarificar" el reparto competencial entre Estados y Comunidades Autónomas. Para el Consell, en este sentido, siguiendo la estela habitual, un elemento muy negativo del actual sistema es la supuesta inconcreción del reparto realizado por el art. 149.1 CE, así como la escasa claridad en la delimitación de las competencias compartidas bases-desarrollo, que han llevado, a su juicio, a que primero las CCAA se excedieran a la hora de regular pero también a que en la actualidad veamos una "expansión ilimitada de dichas bases hasta agotar el Estado la regulación de materias de competencia autonómica". Todo ello con el añadido de que, a la postre, quien inevitablemente tiene la última palabra sobre quién es o no competente en cada caso y ante cada concreto conflicto acaba siendo, a la postre, siempre el Tribunal Constitucional. Para solucionar estos problemas su propuesta es sencilla: "acotar el alcance de las competencias concurrentes y compartidas" de esta manera se evitaría el abuso en la elaboración y aplicación de la legislación básica.

Con todo, no debería perderse de vista que, en la práctica, el sistema del 149 CE ya opera como dicho listado preciso de competencias. Sin embargo, las innumerables sentencias del Tribunal Constitucional que tenemos en materia de competencias, y que cada vez con más frecuencia en las dos últimas décadas invalidan normas autonómicas, no lo hacen porque las CCAA hayan regulado esas cuestiones sin tener base competencial por no haberlas asumido en sus Estatutos, sino porque al hacerlo han invadido competencias que el TC entiende reservadas al Estado por formar parte de la interpretación de los contenidos del 149.1 CE que en cada momento realiza el propio órgano o, alternativamente, de lo que en cada caso entiende como materia "básica" en las competencias

compartidas. Ahora bien, y es relevante recordarlo, esa mutación no ha necesitado de ninguna reforma, sino simplemente de un Tribunal cómodamente asentado en visiones cada vez más centralistas, apoyadas por los grandes partidos políticos que nombran a sus miembros y, a su vez, determinan también la evolución de la legislación básica del Estado. Cuestión diferente es que la lista en cuestión no guste. O que no se comparta cómo la interpreta, una vez ya existe, el Tribunal Constitucional. Por ejemplo, a los redactores del Estatuto catalán no les satisfacía cómo se estaba interpretando (expansivamente) el 149.1 CE y pretendieron "blindar", sin éxito, una lectura del mismo que dejara mucho más espacio a la acción autonómica. Algo que la STC 31/2010 se encargó de dejar claro que en modo alguno vinculaba al Tribunal Constitucional, desbaratando toda pretensión de blindaje. Del mismo modo, sería posible tratar de rectificar la lista actual, ampliando competencias estatales o restringiéndolas, intentando poner coto a lo que se considera "básico" o, por el contrario, dándole más recorrido. Todo ello se puede intentar, pero a la postre en ninguno de esos supuestos estamos negando que haya una lista, sino que no nos gusta cuál sea esta o, las más de las veces, simplemente cómo se interpreta.

Al menos, se identifica el problema en sus justos términos (problema que sigue sin ser asumido en muchos foros políticos aún a día de hoy, donde se cultiva la especie de un supuesto caos legislativo en España por culpa de la manga ancha con la que se consiente que las CCAA metan mano en casi cualquier materia con ligereza y sin constreñimiento alguno) y se trata de proponer una solución que muy probablemente funcionaría en un contexto en el que todos los actores (y especialmente el Estado y el Tribunal Constitucional, que a fin de cuentas son quienes seguirían teniendo la sartén por el mango) se tomaran en serio eso de la lealtad federal. He ahí también, como es obvio, su mayor debilidad. Solo con un Tribunal con otra cultura federal y quizás con otra composición (en otra parte de la propuesta sus autores, muy sensatamente, hacen referencia a la necesidad de asumir que tenemos un problema de efectiva representación de las diversas sensibilidades territoriales en el órgano y que se habría de actuar cambiando cosas también ahí) se puede lograr que un esquema como el planteado funcione.

Se agradece la concreción que realiza la propuesta del Consell sobre medidas y aspectos concretos de profundización en el sistema federal que pasan de lo dogmático a lo pragmático: una segunda descentralización a favor de los ayuntamientos con unas competencias mínimas establecidas en la Constitución, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan llegar a incrementar esas competencias vía estatuto o ley autonómica; la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía mediante referéndum y sin intervención de las Cortes Generales; mecanismos de simetría entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el acceso al control de constitucionalidad haciendo desaparecer la suspensión automática de normas autonómicas impugnadas por el Go-

bierno central; cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas; reconocimiento de potestades de diseño de la planta territorial interna de cada uno de los territorios; etc. Sin embargo, de entre todas las medidas propuestas dos destacan sobre todo, en este punto, como mecanismos de composición de intereses entre el Estado federal y las Comunidades Autónomas, como instrumentos de diálogo y coordinación, que han sido echados en falta en medio de la crisis institucional abierta entre el Estado y Cataluña: un Senado de corte claramente federal y una Conferencia de Presidentes.

## 2. Un Senado federal y la Conferencia de Presidentes

La reforma del Senado como propuesta proviene de una larga tradición y de las numerosas mociones en este sentido (que podemos rastrear desde Álvarez Junco y Rubio Llorente, 2006; a los estudios hechos por Eliseo Aja en obras como los ya referidos Informes anuales sobre CCAA pasando por los trabajos de las Ponencias de estudio de reforma del Senado constituidas en el seno de la propia cámara) a la hora de perfilar una reforma de la Cámara Alta que la convertiría en un Senado de tipo federal semejante al *Bundesrat* alemán.

El actual Senado español no cumple otra función que duplicar innecesariamente debates que, por ya producidos en el Congreso, no tienen en la práctica relevancia alguna, mientras que por estar dedicado a y diseñado para ello no aporta nada a la hora de articular efectivamente el debate en clave territorial. Sirva a estos efectos de ilustración el reciente ejemplo proporcionado por la aplicación del artículo 155 CE, que tantos comentaristas nos han recordado que es "sustancialmente idéntico a su equivalente alemán" (el art. 37 de la GG). Lo cual es, cómo no, cierto. Sin embargo, también lo es, y en cambio no se ha comentado tanto, que el órgano que autoriza al Gobierno la adopción de las medidas correspondientes es totalmente distinto en España (una cámara parlamentaria que replica al Congreso pero, además, con un sesgo mayoritario considerable) y en Alemania (un consejo donde están representados los gobiernos de los diferentes *Länder* a partir de una lógica política intergubernamental y donde las mayorías pueden ser muy distintas a las del parlamento, como de hecho es frecuente que ocurra y, por ejemplo, habría sido el caso en España para decidir la aplicación del 155 si el Senado hubiera tenido esa estructura). En España, en cambio, la capacidad efectiva de interlocución, debate, parlamento o acuerdo de las CCAA fue y es inexistente en este y cualquier otro proceso. Más allá de este caso concreto, pero que ilustra a la perfección el hecho de que, con la única diferencia de las mayorías políticas, que decida el Senado es políticamente equivalente a que lo haga el Congreso, sin aportar nada más, es obvio que no tenemos una segunda cámara que complete, y aporte una visión territorial diferenciada a lo que decide la primera. La propuesta del ejecutivo autonómico parte de una clave ampliamente federal, por ello, habría que modificar nuestro Senado para "federalizarlo",

lo que permitiría suplir una de las grandes carencias de nuestro sistema constitucional: la ausencia de un espacio de comunicación estable y funcional Estado-CCAA y de las CCAA entre sí. Los proponentes dotan al Senado de importantes funciones para que el Senado consiga convertirse en ese foro territorial y no se quede en una declaración de intenciones como lo fue en la Constitución de 1978: atribuirle la aprobación de los Tratados internacionales que afecten competencias autonómicas, control de la lealtad federal, cámara de primera lectura en legislación susceptible de afectar al diseño competencial o al sistema de financiación autonómica.

Teniendo en cuenta que los proponentes establecen que la composición del Senado federal le corresponde a los representantes de los consejos de gobierno autonómicos, la Conferencia de Presidentes se viene a convertir en una casi reiteración, pero que sin embargo, tras una crisis en la que la Constitución se vio insuficiente de ofrecer espacios de diálogo, no parece que pueda estar de más tener un espacio de diálogo fuera de las dinámicas legislativas para tomar acuerdos sobre todo de cara a fijar posiciones en la Unión Europea y evaluar diferentes actuaciones.

### **3. Sobre el sistema de financiación**

**E**l Consell dota de una importancia relevante a sus propuestas de reforma del sistema de financiación autonómica. Importancia que tiene todo su sentido si tenemos en cuenta la situación de infrafinanciación a la que se ha encontrado sometida la Comunitat Valenciana, y desde una perspectiva comparada llega a ser aberrante e incomprensible. Pese a esa situación desfavorecida, las aportaciones del Consell son del todo razonables. Llevar a la sede constitucional los principios de suficiencia financiera, igualdad entre Comunidades y la reducción de la discrecionalidad ayudaría a crear un sistema estable de confianza mutua y seguridad jurídica con respecto a los ingresos que se van a obtener y de esta manera se garantiza la previsibilidad que ayude al diseño de políticas públicas de los diferentes territorios. La constitucionalización de las diferentes reglas de reparto van en el sentido de eliminar la incertidumbre existente hasta ahora: garantizar la suficiencia financiera que permita prestar en cada Comunidad los servicios públicos correspondientes, establecer el elemento demográfico como indicador básico constitucionalizado para ponderar las necesidades sociales, de infraestructuras, económicas, etc. Salvaguardar un mínimo y máximo de gasto para garantizar tanto la sostenibilidad financiera como la prestación de los servicios sociales mínimos.

De todos los aspectos, sobresale la constitucionalización de la garantía de la autonomía financiera a través de la fijación de las fuentes de ingresos de las Comunidades Autónomas, su participación en la gestión y recaudación de tributos, etc. Se pretende además plasmar expresamente la potestad autonómica de creación de nuevos tributos y la posibilidad de crear estructuras tributarias autonómicas y locales. No parece nada desdeñable la constitucionalización de estas materias cuando fueron

ampliamente discutidas por la sentencia del TC sobre el Estatuto catalán de 2006; y que en determinadas etapas han estado sometidas a amplios controles del Estado central impidiendo un adecuado y autónomo desarrollo de sus políticas tributarias.

#### **4. De la reforma constitucional necesaria y sus posibilidades**

**D**e lo expuesto se deduce con claridad que, si bien es posible cartografiar en estos momentos ya algunos elementos que serían en todo caso "necesarios" para desatascar la cuestión territorial y la crisis constitucional española, la mayor parte de ellos son muy complejos por las diversas rigideces y mecanismos de bloqueo a los que hemos hecho referencia. Todo lo cual permite dudar que pueda ser factible, al menos a corto plazo, que sea llevada a término. En un contexto como el descrito, pues, se ha de ser moderadamente escéptico respecto de la capacidad del sistema constitucional español para lograr dar cauce a las diversas visiones en conflicto y realizar una composición de las mismas mínimamente satisfactoria en términos democráticos.

La reforma constitucional territorial contiene elementos que deberían ser fácilmente admisibles para las visiones más "estatalistas". Estas son curiosamente (o no, porque es donde resulta más sencillo trabajar e ir sentando bases a partir de las cuales lanzar el debate y tratar de articular posteriores consensos más ambiciosos) las más desarrolladas por la doctrina jurídica española hasta la fecha y sobre las que hay más propuestas (y con mayor grado de concreción): la "redelimitación" de las competencias (con pinta de ligera centralización y un punto un tanto cosmético a la hora de vender que limitaría la conflictividad), dado que en el fondo tampoco cambiaría tanto la cosa; y la reforma del Senado (con ese modelo federal de inspiración alemana que tanto consenso genera entre juristas), porque es algo ya muy madurado a estas alturas por parte de académicos, fuerzas políticas y opinión pública. Sin embargo, es justamente su carácter limitado lo que hace fácil su admisibilidad. Son por ello, quizás, medidas necesarias en todo caso, pero no suficientes. Deben ir acompañadas y profundizadas por otros cambios de mayor entidad, respecto de los que lograr un consenso de mínimos se antoja mucho más difícil.

Junto a estas primeras medidas, un segundo grupo de reformas que delimitan el perímetro de lo "necesario" son las que puedan apelar a lo simbólico (ya nos hemos referido a ellas) y aspirar a, por esta vía, ir modificando y eliminando rigideces. Quizás podrían ser también un espacio de cierto acuerdo, en línea de lo que hemos señalado como "reforma constitucional posible" en cuanto a la esencia plurinacional de España. Cuestión diferente, más difícil, sería concretar y pactar la declinación concreta de estos elementos simbólicos. Y ahí es donde empiezan los problemas.

Así, es el tercer grupo de reformas, las más concretas y las realmente claves, las que siguen menos perfiladas y resultan más difíciles de

asumir desde una cosmovisión jurídica propia de no pocos sectores del "constitucionalismo" español clásico: asunción de contenidos del Estatuto de 2006 en materia de justicia, de principios en materia de reparto del poder y de la financiación y cuestiones fiscales, aceptación de mayor autonomía interna de las CCAA... Empero, solo con reformas valientes de esta índole, combinadas con cambios en otras partes de la Constitución que profundizaran en vías más democráticas y garantizadoras de derechos hasta la fecha poco desarrollados (esencialmente sociales), se podría conseguir un apoyo suficientemente amplio en Cataluña a las reformas. Es decir, se trata de un elemento "necesario" y mucho, de cualquier reforma que pretenda llegar a buen puerto. La cuestión es que es dudoso, y da la sensación de que los autores de las diferentes propuestas lo tienen muy claro (y por ello todas son particularmente prudentes a la hora de plantearlas), que sea fácil o incluso posible conciliar ese nivel de profundidad con un mínimo apoyo a esas medidas en el resto de España.

Curiosamente, y para acabar con esta ya larga reflexión, la mayor parte de las propuestas aparecidas en España (y las que hemos venido comentando tampoco son una excepción) tienden a ver un referéndum en Cataluña más como un problema añadido que como una posible solución. Sin embargo, y dentro del perímetro de la "reforma necesaria", sería inteligente comenzar a considerar con seriedad hasta qué punto su celebración no podría ser, antes al contrario, no solo una concesión inteligente (y de gran valor relegitimador, como es evidente, en clave catalana) que, además, permitiría apuntar una salida a un conflicto y choque político que por esta vía lograría una composición de voluntades basada en la regla básica de la democracia: aceptar que, en casos extremos de desacuerdo sobre puntos clave pero que tenemos como igualmente admisibles políticamente, cedemos la capacidad de determinar el camino que adopta la sociedad en su conjunto a quienes logran una mayoría democráticamente expresada. Obsérvese que esta vía puede ser no solo necesaria como cauce constitucional y democrático de salida al conflicto, sino inteligente en términos de lograr una mayor adhesión en Cataluña al orden constitucional y al incremento de los deseos de permanencia en España. De hecho, la evidencia empírica en procesos comparados parece avalar que los Estados democráticos que aceptan con normalidad resolver estos conflictos por medio del voto suelen salir reforzados (recientemente, sobre esta cuestión, Cagiao, 2018: 98-102). No son pocos, tampoco, los representantes de la más depurada doctrina jurídica española que están mucho antes dispuestos a aceptar reformas institucionales, redistribución del poder y no pocos acomodos de tipo técnico antes que asumir con naturalidad dar cauce democrático a la solución del conflicto. Esta nueva manifestación de ese "elitismo constitucional" del que hablábamos al principio de este trabajo no deja de ser curioso que subsista con tanta fuerza en la España del siglo XXI, cuatro décadas después de la aprobación de la Constitución española de 1978

y tras una plena (y exitosa) consolidación democrática. Y nos permite intuir una ventaja adicional de integrar en la respuesta constitucional "necesaria" a la actual crisis la convocatoria de un referéndum si lo pide democráticamente una mayoría política de la ciudadanía de un territorio: aceptando al fin la normalidad de estos mecanismos de resolución de conflictos estaríamos, quizás, avanzando definitivamente también en la renovación del pacto constitucional español y en su relegitimación por medio de la asunción de poderosos mecanismos de respeto a la voluntad popular. Algo que, aun con el muy positivo juicio que globalmente ha de merecer la transición a la democracia en España, fue sin duda un elemento que faltó en su momento y que lastra aún hoy en día nuestro modelo constitucional y de convivencia democrática. Resolverlo ahora no serviría solo, pues, para conseguir, sin duda, un mejor acomodo para muchos catalanes que no se sienten particularmente bien representados en la actualidad, sino también para dotar a la Constitución española de una nueva y mucho más potente legitimidad en la que todos los españoles podamos también vernos mejor reconocidos.

## Referencias bibliográficas

- Ackerman, B. (2015). "Three Paths to Constitutionalism and the Crisis of the European Union", *British Journal of Political Science*, 45-4, 705-714.
- Aja Fernández, E. (2006). "La reforma constitucional del Senado: hacia una cámara autonómica designada por los gobiernos", en Álvarez Junco y Rubio Llorente (2006). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 709-731.
- Aja, E. et alii (2016). "Reflexiones sobre una posible reforma constitucional del sistema autonómico", en *Informe Comunidades Autónomas 2015*, Observatorio de Derecho Público.
- Aja, E. et alii (2018). "Valoración general del Estado autonómico en 2017", en *Informe Comunidades Autónomas 2017*, Observatorio de Derecho Público.
- Álvarez Conde, E. (Dir.) (2018). *Reflexiones y propuestas sobre la reforma de la Constitución española*, Comares.
- Álvarez Junco, J. y Rubio Llorente, F. (2006). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Baby, S. (2018). *El mito de la transición pacífica: violencia y política en España (1975-1982)*, Akal.
- Balaguer Callejón, F. (2018). "Federalismo y calidad democrática: la aportación del pluralismo territorial a la democracia constitucional", en Freixes Sanjuán, y Gavara de Cara (coords.) (2018). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Segunda parte, Boletín Oficial del Estado, 249-258.

- Bel, G. (2012). *España, capital París*, Destino.
- Boix Palop, A. (2013). "Spanish Administrative Traditions in the Context of European Common Principles", en Ruffert (ed.), *Administrative Law in Europe: Between Common Principles and National Traditions*, Europa Law Publishing, 83-99.
- Boix Palop, A. (2017a). "The Catalunya Conundrum", *Verfassungsblog*, Parts 1, 2 and 3, september 2017. Disponibles on-line (consulta 01/09/2018): <https://verfassungsblog.de/the-catalunya-conundrum-part-1-how-could-things-come-to-such-a-pass/> / <https://verfassungsblog.de/the-catalunya-conundrum-part-2-a-full-blown-constitutional-crisis-for-spain/> / <https://verfassungsblog.de/the-catalunya-conundrum-part-3-protecting-the-constitution-by-violating-the-constitution/>
- Boix Palop, A. (2017b). "El conflicto catalán y la crisis constitucional española: una cronología", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 71-72, 172-181.
- Boix Palop, A. (2017c). "Cataluña y la rigidez constitucional", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 65, 62-67.
- Boix Palop, A. (2017d). "El País Valencià davant la crisi constitucional española", *Arguments – eldiariocv.es*. Disponible on-line (consulta 28/02/2019): [https://www.eldiario.es/cv/arguments/Pais-Valencia-davant-constitucional-espanyola\\_6\\_697890217.html](https://www.eldiario.es/cv/arguments/Pais-Valencia-davant-constitucional-espanyola_6_697890217.html)
- Cagiao y Conde, J. (2018). "Micronacionalismos. ¿No seremos todos nacionalistas?", Libros de la Catarata.
- Cámara Villar, G. (2018). "La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional", en Freixes Sanjuán, y Gavara de Cara (coords.) (2018). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Segunda parte, Boletín Oficial del Estado, 213-247.
- Campabadal, J. y Miralles F. (2015). *De Ciutadans a Ciudadanos. La otra cara del neoliberalismo*, Foca.
- Carmona Cuenca, E. (2018). "Representación política y democracia paritaria", en Pendás (dir.) (2018). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2601-2616.
- Capella, J.R. (ed.) (2003). *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta.
- Carrillo, M. (2010). "Después de la sentencia, un Estatuto desactivado", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15, 26-37.
- Consejo de Estado (2006). *Informe sobre modificaciones de la Constitución Española*. Disponible on-line (consulta 01/02/2019): <http://www.consejo-estado.es/pdf/modificaciones%20constitucion%20esp.pdf>
- Cotino Hueso, L. (2018), "La necesaria actualización de los derechos fundamentales como derechos digitales ante el desarrollo de Internet y las nuevas tecnologías", en Pendás (dir.) (2018). *España constitucional*

(1978-2018). *Trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2347-2362.

- Cruz Villalón, P. (1999). "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa", en Cruz Villalón, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 381-394.
- Fernández-Albertos, J. (2015). *Los votantes de Podemos: del partido de los indignados al partido de los excluidos*, Libros de la Catarata.
- Freixes Sanjuán, T. y Gavara de Cara, J.C. (2016). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Primera parte, Boletín Oficial del Estado.
- Freixes Sanjuán, T. y Gavara de Cara, J.C. (2018). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Segunda parte, Boletín Oficial del Estado.
- García Roca, J. (2014). *Pautas para una reforma constitucional*, Aranzadi.
- Gavara de Cara, J.C. (2018). "La corrupción política en la reforma constitucional y la lucha contra las inmunidades del poder", en Freixes Sanjuán, y Gavara de Cara (coords.), (2018). *Repensar la Constitución. Ideas para una reforma de la Constitución de 1978: reforma y comunicación dialógica*, Segunda parte, Boletín Oficial del Estado, 127-159.
- Generalitat Valenciana (2018). *Acord del Consell sobre la reforma constitucional*. Disponible on-line (consulta 01/09/2018): <http://www.transparencia.gva.es/documents/162282364/165197951/Acuerdo+del+-+Consell+sobre+la+reforma+constitucional.pdf/ecc2fe28-4b83-4606-97db-d582d726b27b>
- Gutiérrez Gutiérrez, I. (coord.) (2014). *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*, Comares.
- Menéndez, A.J. (2017), "Neoconstitucionalismo y constitucionalismo democrático frente al Derecho de la Unión Europea", *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº extra 39, 171-178.
- Muñoz Machado, S. (2012). *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica.
- Muñoz Machado, S. et alii (2017). *Ideas para una reforma de la Constitución*. Disponible on-line (consulta 01/09/2018): [http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas\\_reforma\\_constitucion.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/actual/ideas_reforma_constitucion.pdf)
- Pendás, B. (dir.) (2018). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pérez Trujillano, R. (2017). "¿Reforma constitucional o proceso constituyente? Crisis constitucional y forma de estado", en Gómez Rivero y Barrero Ortega (dirs.), *Regeneración democrática y estrategias penales en la lucha contra la corrupción*, Tirant lo Blanch, 65-87.
- Ponce Solé, J. (2013). *El Derecho y la ir-reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos*, Instituto Nacional de Administración Pública.

- Presno Linera, M. (2014). "La democracia directa y la falacia de sus riesgos", en Gutiérrez Gutiérrez (coord.), *La democracia indignada. Tensiones entre voluntad popular y representación política*, Comares, 61-92.
- Red Feminista de Derecho Constitucional (2017). *Posicionamiento de la Red Feminista de Derecho Constitucional ante la necesaria reforma de la Constitución*. Disponible on-line (consulta 01/09/2018): <http://feministasconstitucional.org/posicionamiento-de-la-red-feminista-de-derecho-constitucional-ante-la-necesaria-reforma-de-la-constitucion/>
- Rubio Llorente, F. (2015). "Rigidez y rigor mortis", *Claves de razón práctica*, 241, 9-17.
- Simón Cosano, P. (2018). "Las bases para la reforma del sistema electoral español", en Pendás (dir.) (2018). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 3209-3226.
- Virgala Foruria, E. (2006). "La reforma territorial en Euskadi: los Planes Ibarretxe I (2003) y II (2007)", *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54-55, pp. 159-187.
- Wences Simón, I. (2018). "Transparencia: 'la luz del sol como mejor desinfectante'", en Pendás (dir.) (2018). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1989-2006.

## Resumen

Tras cuarenta años de recorrido globalmente exitoso, la democracia española y su Constitución de 1978 presentan, por primera vez, unos claros síntomas de agotamiento que han llevado a que exista un cada vez más generalizado consenso respecto de la conveniencia de una reforma que dé nuevo vigor y mayor legitimidad democrática al orden constitucional español. El problema más acuciante al que habría de hacer frente esta reforma, vinculado a la crisis constitucional desatada por la incapacidad para arbitrar dentro de los límites del actual marco las pretensiones de nuevo acomodo respecto de España que en los últimos años ha acabado por abrazar una parte cada vez mayor de la sociedad catalana (que, incluso, ante esta incapacidad, se manifiesta partidaria de la independencia en proporciones crecientes), tiene que ver con la resolución de la cuestión territorial. Una cuestión que, sistemáticamente, ha resultado conflictiva en todos los periodos de constitucionalismo democrático en España y que tampoco la Constitución de 1978 logró resolver o cerrar definitivamente. En estos términos, la propuesta lanzada por el Consell se plantea como una propuesta importante dentro de las diferentes aportaciones realizadas desde el mundo académico y político.

**Palabras clave:** Cuestión territorial, reforma constitucional, Constitución española, rigidez constitucional, España contemporánea