

¿QUÉ REFORMA CONSTITUCIONAL?

Miguel Ángel Aparicio Pérez

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Barcelona

SUMARIO: 1. La oferta del Gobierno. – 2. La colaboración del presidente del Consejo de Estado. – 3. El Dictamen del Consejo de Estado sobre el modelo territorial de Estado. – 4. El complemento de la reforma del Senado a ese modelo territorial. – 5. La concreta propuesta de reforma del Senado. – Bibliografía citada. – *Resum-Abstract.*

1. La oferta del Gobierno

La doctrina constitucionalista española tal vez se ha implicado poco en la realización de estudios teóricos y prácticos sobre la reforma de la Constitución.¹ Es cierto que ha habido una abundante reflexión sobre la necesidad de modificar algunas instituciones constitucionales (especialmente la representada por el Senado) y que incluso se han producido intentos de reformar el propio Senado, paradójicamente, sin reformar la Constitución. Pero puede afirmarse, sin perjuicio de lo que después se dirá, que la reforma constitucional no se ha querido percibir como un mecanismo o institución de aseguramiento o refuerzo de la salud normativa de la Constitución y, por ende, del propio Estado democrático. Es más: ha existido y todavía existe miedo, no se sabe si reverencial o no (más bien miedo *tout court*), a la mera pers-

1. El primer intento colectivo, al menos que me conste, lo constituyó el Congreso celebrado en 1992 en Logroño y patrocinado por la *Revista de Derecho Político* y su director, A. Torres del Moral, que se proyectó sobre propuestas sistemáticas de reforma (título por título y aun capítulo por capítulo) y que, al margen de aportaciones muy notables, se movió, sobre todo, en el plano especulativo sin exigir a fondo la necesidad de tales reformas (*vid.* los números 52-53 de la *Revista de Derecho Político*). Antes de dicho encuentro se publicó la conocida obra de Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1985, y con mayor cercanía temporal Carlos de Cabo ha publicado *La reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho*, Trotta, Madrid, 2003. Ambas son obras esenciales para determinar cuáles son los problemas teóricos y prácticos de nuestras posibles reformas constitucionales. Por otro lado, si se repasa la bibliografía publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales con motivo de la propuesta del Gobierno, al margen de variadas reflexiones sobre el título X de nuestra Constitución, pocas propuestas cuestionan la necesidad de una reforma constitucional.

pectiva de reformar la Constitución. La cuestión puede explicarse en términos de psicología colectiva por muy diversas razones: las dificultades de la transición democrática, el resultado en apariencia aceptable del consenso constitucional, la implantación de un sistema de partidos de tendencia bipolar con capacidad de bloqueo mutuo y un cierto sentido de "empate técnico" entre quienes ejercen de receptores de los resultados de la última guerra civil, son factores que mueven a los actores políticos a mostrarse muy cautos en la modificación o adaptación de la norma constitucional.

Por eso resulta llamativo que, dentro de una coyuntura política singularmente tensa, el Partido Socialista Obrero Español haya integrado, como programa de Gobierno, una reforma limitada de la Constitución, aunque fuera con una más que comprensible tibieza política en sus planteamientos. La apuesta programática puede obedecer a incitaciones del más variado tipo, pero, desde una perspectiva constitucionalista, se ha de plantear el porqué, el hasta dónde y la razón de ser, si es que hay tal, de esa apuesta en el programa. Como luego se intentará decir –y es algo que en su obviedad forma parte tanto del consciente como del inconsciente colectivo– una reforma constitucional no es una cuestión de Gobierno sino que es una cuestión de Estado y, sobre todo, del sentido constitucional del Estado. Y por eso también, en la intuición de que tal vez exista algo más detrás de la propuesta formal de reforma, creo que se debe realizar un esfuerzo por encontrar su significado más profundo.

En esa dirección, el primer acercamiento se alcanza, desde luego, dejando hablar a los protagonistas de la oferta. Como es obvio, el más cualificado es el propio presidente del Gobierno que, en su discurso de investidura, planteaba los cuatro conocidos puntos de reforma.² Pero de acuerdo con lo que también anunciaba en ese mismo discurso, había de ser el Consejo de Estado quien determinara los ámbitos y límites de la reforma o de las "modificaciones": se dibujaba, así, el

2. El texto concreto, al margen de unas explicaciones previas, era el siguiente: "Se trata, en primer lugar, de abordar, como he anunciado, la reforma del Senado; en segundo lugar, de modificar, sin alterar las previsiones que afectan al Príncipe de Asturias, las normas que regulan el orden de sucesión en la Corona con el fin de adaptarlas al principio de no discriminación de la mujer que, con carácter general, consagra la propia Constitución; en tercer lugar, creo que ha llegado el momento de consagrar, con la fuerza simbólica que proporciona la Constitución, la denominación oficial de las diecisiete Comunida-

objeto del informe, las fronteras en que ese informe podía desenvolverse y, lo que es más decisivo, el alcance constitucionalmente adecuado de las reformas constitucionales. El Gobierno estatal trenzaba un juego en el que requería auxilio para dar cuerpo a la legitimidad constitucional de su propuesta y, a la vez, determinaba con cierta evidencia las limitaciones o condicionamientos que debían afectarla. No se debía, a tenor de lo por él manifestado, esperar una mayor envergadura del objeto del encargo o delegación o, de producirse, habría de tratarse de conexiones o acuerdos no manifestados de manera pública.

Por eso, según creo, el informe del Consejo de Estado –donde se identifica con nitidez la voz de su presidente– determina y contiene los márgenes impuestos por el encargo del Gobierno central, el juego de contradicciones en que tal encomienda pudiera desenvolverse y la manera como un órgano consultivo gubernamental (que no “de Estado”) quiere actuar, en el sentido más escenográfico, como un auténtico actor, poder o impulsor de revisión constitucional. Es muy probable que esta última intención, de ser verdad, se deba a aquella afirmación de P. de Vega de que “la reforma es siempre políticamente conveniente cuando resulta jurídicamente necesaria”;³ y comoquiera que la aparente declaración de necesidad jurídica la ha delegado el Gobierno a dicho Consejo, su emisión “conforme” supone, a la vez, el certificado de esa conveniencia jurídica y la determinación de los contenidos de la conveniencia política. En otros términos: el Gobierno, al haber delegado en y al Consejo de Estado la declaración de oportunidad jurídica de la reforma constitucional le ha transferido, en apariencia, la titularidad del poder de reforma. Y, esa transferencia, en cualquier Estado democrático, se transforma en potencialmente peligrosa y constitucionalmente inadecuada.

En tal sentido, adelanto ya mi propia interpretación: como siempre suele suceder, el Consejo de Estado ha intuido –pues tal es su obligación– la imagen que el Gobierno tiene sobre el modelo territorial

des y las dos Ciudades Autónomas y su consideración definitiva como parte esencial del Estado y su forma de organizarse territorialmente; y, en cuarto lugar, queremos que la Constitución Española incorpore a su texto una referencia a la próxima Constitución Europea como signo solemne de nuestro compromiso definitivo con Europa y del valor real que damos a nuestra condición de ciudadanos europeos”.

3. *Vid.* Pedro de Vega, ob. cit. p. 92.

del Estado constitucional en España y, en esa proyección, ha diseñado –sin que exista redundancia alguna en la expresión– un completo y cerrado modelo de Estado. Se trata, además, de un modelo que ya estaba explícito tanto en los pactos UCD-PSOE de 1981 como en los pactos PSOE-PP de 1992. Y tanto el encargo gubernamental como el diseño técnico del Consejo de Estado procuran, ante todo, cerrar dos frentes: el carácter estructuralmente abierto del modelo estatal-territorial y el posible principio de asimetría organizativa en sus diversos componentes.

La contradicción –una de ellas– viene, no obstante, porque ese modelo vuelve a poner sobre la mesa una manera, no por tradicional menos sesgada, de entender la estructura del Estado como exclusivamente resultante del acuerdo de los dos mayores partidos políticos de ámbito territorial estatal; por otro lado, y por ello, da la impresión de que la plasmación constitucional de dicho modelo no puede interesar en lo más mínimo a los actuales socios “autonomistas” del Gobierno estatal del PSOE; y, sobre todo, salvo acontecimientos que deriven en un cambio de estrategia,⁴ porque el PP, aunque le interese, no lo puede apoyar por la dinámica bipolar a que antes se hacía referencia.

Ante ese panorama, conviene, además, reparar en la existencia casi permanente de un hecho constitucional y político que plasma de manera muy gráfica la inestabilidad del modelo de Estado: desde las nacionalidades se presiona continuamente en pos del proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía y, desde el Gobierno estatal, se quiere desarrollar un proceso de reforma constitucional para limitar el propio poder de reforma estatutaria. Esta dinámica produce una muy interesante interferencia entre iniciativas políticas territoriales autonómicas, encabezadas también por partidos políticos territoriales, y la activación o enervación, según los casos, de las iniciativas estatales centrales, sea a cargo del Gobierno central o a cargo, en sentidos muy diversos –y de ahí lo interesante del proceso– de los partidos políticos de proyección estatal. De alguna forma, pues, y al margen de

4. Se lee en la prensa del día 3 de marzo de 2006 que el secretario general del PP, M. Rajoy, propone, en la línea del Informe del Consejo de Estado, que las leyes orgánicas que aprueben las reformas de los Estatutos de Autonomía puedan ser objeto de recurso previo de inconstitucionalidad y que tal posibilidad sea uno de los objetos de la reforma constitucional.

situaciones coyunturales más o menos pasajeras, desde la aprobación de la Constitución hasta estos momentos se ha venido produciendo de forma continuada esa tensión inestable entre dinámicas centrípetas y centrífugas sin poderse llegar a pacto alguno de estabilización constitucional. Y en parecida situación nos hallamos ahora en que, por un lado, el Gobierno central requiere el apoyo de fuerzas autonomistas para ejercer el poder y por otro amaga con una reforma constitucional que limite el margen de actuación de esas fuerzas autonómicas.

2. La colaboración del presidente del Consejo de Estado

En un acto de apariencia académica pero de indudable contenido político, el entonces recién nombrado presidente del Consejo de Estado, Francisco Rubio Llorente, con una historia constitucional y constitucionalista más que destacable, abrió el fuego de la reforma con una conferencia muy meditada.⁵ En esta intervención donde, en síntesis, venía a afirmar la procedencia de las reformas propuestas y a advertir de la naturalidad con que la Constitución debía ser reformada, advertía también de la importante diferencia existente entre las políticas legislativas ordinarias y las políticas de reforma constitucional, ya que las primeras, si triunfaban, podían sólo favorecer al gobernante, mientras que las segundas, para triunfar, debían también favorecer a la oposición.⁶ Y, si se enlaza el contenido de esta exposición con las posteriores determinaciones del Consejo de Estado en su contestación al encargo del Gobierno, se podrá comprender la arquitectura constitucional subyacente a una, en apariencia, reforma casi ritual de la Constitución española de 1978: tal arquitectura no es otra que la que resulta, de forma exclusiva, de imputar la construcción estatal en todos sus significados y apariencias al acuerdo de los dos grandes partidos políticos.

5. *Vid.* Francisco Rubio Llorente, "La necesidad de la reforma constitucional", en www.cepc.es/ReformaRLL.pdf.

6. En términos literales: "Esa situación parece colocar al partido que adopta la iniciativa (de reforma) en una posición de desventaja. Si la reforma se logra, el éxito no será sólo suyo, sino compartido con el adversario político, en tanto que, si se malogra, sólo él habrá fracasado". Pág. 8 del texto *on line*.

Por eso, conviene detenernos en interpretar la concreción que el Consejo de Estado efectúa del encargo del Gobierno, en conexión, a su vez, con las líneas maestras advertidas en la conferencia antes mencionada y en las propias directrices gubernamentales. Comenzando por estas últimas, reproducidas textualmente en el Informe y, al margen de contenidos que no vienen al caso, hallamos unas interesantes afirmaciones en las propias palabras del Gobierno central:

“En tanto que fundamento de la convivencia colectiva, las Constituciones no pueden ser indiferentes ni insensibles a los cambios relevantes que se producen en la comunidad. Normalmente la respuesta o adaptación a esos cambios procede del legislador democrático o viene propiciada por la interpretación constitucional. *Sin embargo, a veces, el mantenimiento del vigor normativo de la Constitución hace inevitable modificar el texto de la misma (...) Porque nuestra realidad ha cambiado desde 1978, y resulta muy aconsejable que, para preservar la vitalidad normativa del texto, algunas de las disposiciones de nuestra Constitución se acomoden a ese cambio*” (la cursiva es mía).

El Gobierno formula algunos aspectos de su teoría dogmática de la Constitución (lo que es inusual en el panorama del derecho comparado pese a que alguno de sus miembros ejerza de constitucionalista activo) aunque, por lo que se dirá, se hace difícil el entrever la relación de causalidad entre el cambio de circunstancias y el cambio normativo que se propone. También se hace extraño que luego sea el propio Consejo de Estado quien exprese esa teoría constitucional de forma más acabada y mucho más amplia porque, como se verá, no parece existir proporción razonable entre el encargo gubernamental y la propuesta “consultiva”. Y, detrás de todo, porque las categorías de cambio en la “realidad” –cuyos parámetros de mutación y contenido no se advierten– plantean indudables problemas para su integración como pautas de normatividad. La reforma jurídica de la Constitución se suele producir en ámbitos jurídicamente acotados y cuando se cuenta con una determinación de objetivos de mutabilidad y unas voluntades bastantes para conseguir ese cambio. No existe, en esos términos jurídicos, grado alguno de trascendencia material en la modificación de un texto constitucional. El cambio en el texto constitucional puede deberse a una pluralidad de circunstancias: desde el mero voluntarismo político de las mayorías hasta el convencimiento colectivo de la necesidad del cambio en la norma fundamental.

Pero cuando, como sucede ahora, se invoca una modificación esencial de circunstancias, sin que hayan existido acuerdos políticos previos, ello sólo puede querer decir que existe una voluntad gubernamental, con o sin capacidad de imponerse de manera definitiva, de producir una reforma constitucional para conseguir unos determinados objetivos en la propia conformación estatal. Sobre todo porque ese cambio de la realidad a la que se imputa la necesidad de reformar la Constitución ya se había producido bastante antes de su promulgación. Dicho en otros términos, nada que no pudiera haber sido determinado en el momento constituyente con la presencia de aquellas fuerzas y de la propia realidad circundante puede justificar que, en el día de hoy, con otras circunstancias y con no tan otra correlación de representaciones políticas, se quiera acometer una reforma constitucional que, además, parece no contar con los suficientes apoyos parlamentarios y que, aunque sí contara con ellos (alianza PSOE-PP), destruiría la esencia del mismo programa gubernamental.

Por todo ello, da la impresión de que esas limitadas propuestas de reforma constitucional lo que pretenden sobre las demás cosas es asentar un modelo constitucional de Estado no derivado del pacto constituyente explícito, teorizado después como pacto constitucional "apócrifo" y que, por fin, permitiría dar por acabado un modelo territorial con ciertos visos de constitucionalidad escrita y positiva. Es decir, parecen pretender evitar, en tal aspecto, una renovación o revitalización del pacto constituyente.

Llama la atención, en tal sentido, la ausencia de pacto político previo y el hecho de que en el trasfondo de la reforma se plantee un modelo de Estado próximo al federalismo de ejecución que contradice los puntos esenciales del pacto entre el Gobierno central y sus actuales socios políticos. Por otro lado, ha de plantearse qué encaje posee la reforma propuesta en el panorama de la realidad normativa constitucional, justo allí donde la misma propuesta se situaba: *en la defensa de la normatividad constitucional*. Y en ese punto, como decíamos, nada ha variado de forma susceptible desde el mismo proceso constituyente: la sucesión a la Corona, institución que en sí misma no responde a canon democrático alguno, no puede pretender, ni entonces ni ahora, adquirir un plus de legitimidad democrática por la modificación constitucional del sistema sucesorio; la institución del Senado, tan entonces como ahora, se hallaba regulada con contradicciones insalvables sin que, a mi juicio y por lo que después se indicará, el de-

sarrollo institucional posterior haya modificado en el plano normativo constitucional estricto el punto de partida originario; la integración en Europa estaba prevista en el propio texto constitucional y el último dictamen del Tribunal Constitucional, al margen de errores que siempre son posibles, es buena prueba de que tal cambio no se ha producido; y el introducir la denominación oficial de las Comunidades Autónomas, dicho lo anterior, ofrece la impresión, si no se relaciona con la institución del Senado, de mero gesto de cortesía, en el mejor de los supuestos. Por eso, huyendo de algunas trivialidades, el significado de la propuesta gubernamental, más allá de los concretos horizontes políticos desde los que se ha efectuado, según las palabras del Gobierno, consiste en cambiar la Constitución sin cambiar la Constitución; más sutilmente, se trataría de modificar la Constitución sin reformarla:

“Las cuatro modificaciones que integran la reforma que propone el Gobierno, a pesar de su aparente heterogeneidad, obedecen a una misma razón de ser. Ninguna de ellas pretende rectificar o invertir el núcleo de las decisiones adoptadas en su día por el constituyente. Antes bien, tienen en común su voluntad de completar y culminar en cada caso, adaptándolo al presente, el diseño normativo de 1978. Por ello mismo se quiere abordarlas conjuntamente y con igual grado de consenso”.

Completar y culminar, según parece, el diseño normativo de 1978. Pero completar y culminar el diseño normativo constituyente, exige ser constituyente o, si se quiere, ser poder constituyente constituido “bastante” y terminar el complejo institucional estatal allá donde el primer poder no consiguió acabarlo. Según la voluntad expresada, no se quiere rectificar o invertir el núcleo de las decisiones adoptadas en su día por el poder constituyente; pero sí se quiere completarlas y culminarlas aun a sabiendas de que no se cuenta con suficiente apoyo parlamentario; y aun a sabiendas de que no se es suficiente poder constituyente constituido (valga la licencia: que no se es suficiente poder).

Da, pues, la impresión de que, más allá de las decisiones políticas de coyuntura, a la oferta de reforma constitucional le aqueja algo: parece proponer una muy limitada reforma constitucional sin medios suficientes para conseguirla. En estos términos, la propuesta podría ser descalificada por incoherencia, oportunismo, populismo o lo que

fuere. En mi opinión, en cambio, la propuesta ha sido bien diseñada y ha ofrecido al Consejo de Estado (órgano donde los haya de profunda raigambre jacobina) la posibilidad de interpretar la idea del Gobierno sobre el modelo de Estado, de conseguir que el principal partido de la oposición enmudezca por tal de no apoyar y de, en parte, diluir en pleno marasmo autonómico tanto la legitimidad monárquica como el cierre del modelo del llamado Estado de ejecución federal. De manera que, faltando el primer elemento de consenso que se exige por el Gobierno como punto de partida de la pequeña reforma, los contenidos más fuertemente constitucionales (los referidos a la forma territorial de Estado, es decir, organización del Senado y mención de las Comunidades Autónomas) ni completarán la obra del constituyente originario ni realmente puede decirse, según luego se comentará, que posean un carácter constituyente derivado.

Pero, como se indicaba antes, se ha de dejar hablar a los protagonistas. Y, en gran medida, la estrategia de la propuesta se hallaba ya en la conferencia antes mencionada cuando el presidente del Consejo de Estado dejaba sentado que “las Comunidades son entes territoriales, no nacionalidades ni regiones” (pág. 16). “Cosa bien distinta –añadía– es que, al hilo de esa reforma, se quiera modificar en un sentido o el otro, el precepto constitucional que consagra el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, *puesto que ese derecho ya ha sido realizado*. La pretensión no sería incongruente con la constitucionalización de las Comunidades, pero no es una implicación necesaria de éstas” (Ibídem; la cursiva es mía).

Sin pretender corregir lo anterior, es verdad que las Comunidades Autónomas, todas ellas, son entes territoriales (como también lo son, por ejemplo, las entidades municipales descentralizadas o, como en el otro extremo, también lo es el propio Estado), pero también todas y cada una de ellas, por mandato de la Constitución, o son nacionalidades o son regiones (salvo el caso de Ceuta y Melilla); y a pesar de la completa seguridad del autor en el diagnóstico (que, por ejemplo, evita apuntar qué nacionalidades han visto reconocido su derecho a la autonomía) se ha de agradecer la transparencia de la conclusión programática: “La necesidad de la reforma en este punto viene justamente del resultado ya logrado” (Ibídem). En términos más sencillos: se ha de introducir en la Constitución lo que se ha realizado fuera de la Constitución porque, según el autor “ese derecho ya ha sido realizado”.

Mas, como es lógico, llegados a ese tal "punto" de desenlace, se hacen precisas mayores explicaciones. No basta la seguridad del presidente del Consejo de Estado a la hora de dogmatizar sobre las realidades constitucionales porque, así expresada, si la reforma hay que hacerla porque ya está hecha (por el resultado ya logrado) no queda claro por qué ese resultado ha de insertarse en la Constitución y menos aún qué objetivo se persigue al así proponerlo. Por otra parte, afirmar, sin más, que el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones ya ha sido realizado sólo puede venir de alguna fantasma-goría si a tal derecho se le concede la dimensión constitucional que poseía en el pacto constituyente, como después tendremos ocasión de argumentar.

3. El Dictamen del Consejo de Estado sobre el modelo territorial de Estado

Aquí se muestra (al modo de los viejos retablos) la colaboración del Consejo de Estado en la formulación (y formalización) de la propuesta gubernamental desbordando cualquier cauce académico, para diseñar un acabado dibujo de la forma territorial de Estado y su encaje jurídico en la Unión Europea.

Dejando por el momento este segundo aspecto al que, aunque sea provisionalmente, el Tribunal Constitucional ya le dio respuesta, en términos simplificados el núcleo del dictamen se proyecta sobre la forma territorial del Estado español y hace jugar dos elementos que actúan de forma complementaria: la definición-interiorización nominal de las Comunidades Autónomas ya existentes y la reforma del Senado de forma que se convierta en "Cámara de representación territorial".

Los términos del encargo gubernamental sobre la denominación de las CCAA, para quien "no es un innecesario ejercicio de estilo", contienen una pretensión algo más trascendente: "significa superar la apertura inicial del modelo de descentralización política establecido por el constituyente. Las Comunidades Autónomas ya no serán una posibilidad constitucional, sino sujetos políticos pertenecientes a la Constitución misma" (pág. 76 del texto que venimos utilizando). Y así lo destaca el Dictamen que enlaza de manera literal con las consideraciones que en la antes citada Conferencia ya había vertido Rubio

Llorente: la necesidad de superar en sus aspectos básicos el llamado "principio dispositivo", al decir de aquél, mal conocido y escasamente teorizado;⁷ en otras palabras: dar por terminado el modelo territorial de Estado. Sin necesidad de otros rodeos, en el trasfondo de la reflexión y con expresiones no muy diferentes a las ya utilizadas, se plantea exactamente lo mismo que ya se había planteado en los pactos políticos de 1981 y 1992: cerrar el mapa autonómico en el primer caso y uniformar las autonomías en el segundo. El añadido actual, en apariencia, sólo consiste en introducir esos cambios en la Constitución y dar por finalizado todo el proceso autonómico, aunque, eso sí, sin resolver los puntos calientes derivados de la propia anomia constitucional.

En realidad el mismo encargo del Gobierno en su propia interpretación no puede ser más explícito cuando alude a esos pactos y cuando, tras mencionar la profundidad del debate sobre la "asimetría del modelo" territorial, viene a dar a entender que los pactos de 1992 supusieron que la ampliación competencial tuvo la consecuencia de equiparar a todas las autonomías en sus respectivas competencias; o lo que es lo mismo: terminar con el debate sobre tal asimetría. Por tanto, la intención expresa es que la Constitución consagre dicho modelo territorial tal como se había previsto en los pactos de 1992 en los que de forma literal se anunciaba esa voluntad de culminación del modelo.⁸

Sucede, sin embargo, que esas pretensiones, por lo que hasta aquí se lleva indicado, pudieran parecer excesivas para tan pocos cambios aparentes. Pero son ésas las dimensiones que han sido entendidas y extendidas por el Consejo de Estado y, por eso, el dictamen encierra el completo ejercicio de remodelación constitucional al que nos

7. "El famoso principio dispositivo, la más original aportación de los constituyentes de 1978 al constitucionalismo universal" o "[El] famoso principio dispositivo, bien conocido, aunque quizás todavía insuficientemente teorizado". *Ibidem.* págs. 16 y 17 del mencionado texto. Sobre el principio dispositivo, procede leer el trabajo de César Aguado Renedo, "El principio dispositivo y su virtualidad en relación con la estructura territorial del Estado", *REP*, 98, pp. 137-158.

8. Los Pactos firmados el 28 de febrero de 1992 entre el PSOE y el PP afirmaban de forma textual su pretensión de "ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del título VIII de la Constitución", *vid. Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Madrid, MAP, 1992, p. 20.

venimos refiriendo aunque, como cuestión menor, se advierta alguna desproporción entre la forma externa del Dictamen y los contenidos programáticos: en esa forma externa, se plantea como un "Informe sobre modificaciones de la Constitución Española" y según admite el Consejo de Estado, el Gobierno no le ha encomendado "una o varias propuestas de reforma constitucional", sino, más simplemente "un informe (...) sobre modificaciones de la Constitución Española": "no se le pide –añade– la redacción de textos que den forma jurídica a una reforma cuyo contenido está ya definido, sino un informe acerca de las modificaciones que la consulta define sólo por relación a los objetivos que el Gobierno considera deseables" (pág. 7).

Pero esa desproporción entre lo pedido y lo entregado es sólo aparente porque, como todo el mundo conocía, cualquier elemento que pudiera afectar a las Comunidades Autónomas al final afectaría a la estructura de fondo del Estado. Y, de alguna forma, el Consejo de Estado no ha tenido más remedio que elaborar el programa completo de articulación política del Estado constitucional en el que se integra, según decíamos, la propuesta de reforma del Senado y la articulación general del mapa autonómico junto con la posición servicial de las Comunidades Autónomas en los mecanismos de relación con la Unión Europea. Para ello ha interpretado el encargo del Gobierno en su expresión más amplia haciendo jugar la expresa petición de consolidar el modelo con la desaparición del principio dispositivo a que antes se hacía referencia. Y así cuando se delimita el objeto del informe en función de la petición gubernamental se señala repitiendo las palabras literales de ésta: "Esta voluntad expresa de consolidar *un modelo propio de descentralización política* implica sin duda una matización importante del objetivo de *superar la apertura inicial* de dicho modelo, pues la característica más destacada de este modelo ha sido la de permanecer abierto a impulsos del principio dispositivo" (pág. 77 del Informe. Cursiva mía).

A partir de esta matización, el Consejo de Estado se apresta a realizar una interpretación retrospectiva de cómo ha ido operando ese principio dispositivo, sin ocultar una cierta malquerencia o matizada crítica a la excesiva liberalidad con la que se le ha dado curso tanto con referencia a las capacidades de reforma estatutaria como a las posibilidades de incidir sobre el núcleo de las competencias estatales: "Este sistema otorga a nuestras Comunidades una potestad que les permite tanto impulsar el cambio a través de la reforma de

sus Estatutos como impedirlo, vetando las que consideren inadecuadas” (pág. 79). Sigue el texto con afirmaciones que, a mi juicio, requerirían de un mayor matiz, tanto fáctico como valorativo, en varios puntos culminantes: el discurso viene de contraponer lo que podríamos llamar “fuerza teórica” del principio dispositivo (y, se apostilla aquí, lo que llevaría a una estructura asimétrica en la distribución territorial del poder) con lo que el Consejo estima como imposibilidad práctica en su misma realización (de lo que el Informe constata como necesario principio de homogeneidad). Al margen de las consideraciones que se hacen en nota adjunta,⁹ tras el largo periplo argumental se llega a la conclusión que “las diferencias organizativas entre las diversas comunidades son pequeñas y las de los respectivos ámbitos competenciales, en razón de lo dicho, todas ellas transitorias” y, de ahí se deduce la necesidad de “llevar a la Constitución todo el sistema de delimitación de competencias” (pág. 81); lo que, con algo de cinismo tal vez involuntario, le permite añadir, que “no implica la necesidad de una homogeneidad absoluta entre las distintas Comunidades, mientras que, de otra parte, tampoco cierra a éstas la posibilidad de impulsar el cambio a través de la reforma constitucional, que todas tienen la facultad de proponer”.

9. Hay más de media página –de la 80– que sintetiza una personalísima visión histórica de lo que nos ha pasado a los españoles en los últimos cuarenta años e, incluso, de lo que les ha pasado a los ciudadanos españoles que no tienen esa conciencia de identificación. En mi parecer individual un Consejo de Estado no debiera hacer apreciaciones de psicología colectiva, de masas, o de identidades más o menos difusas. Sabemos cómo acabó Wilhelm Reich –y algún otro seguidor entre nosotros– para que hubiera sido bueno pensarse, antes de publicarlo, lo siguiente: “Esas necesidades [se refiere a las de cada Autonomía emergente] tienen un alto componente subjetivo y la creación de las Comunidades Autónomas avivó un cierto espíritu de emulación que empujaba, a unos a luchar por el mantenimiento de una singularidad que en la Constitución era sólo temporal, y a los otros a oponerse a la concesión de mayores competencias o a reclamarlas también para sí mismos. Como en el imaginario colectivo de los españoles las ventajas temporales que la Constitución atribuyó inicialmente a Cataluña, Galicia y el País Vasco se asociaron con la distinción entre nacionalidades y regiones que la propia Constitución había establecido, aunque sin derivar de ella consecuencia explícita alguna, ese espíritu de emulación llevó a que otras Comunidades reclamasen para sí la condición de “nacionalidades” y algunas incluso hayan logrado llevar esa caracterización a sus propios Estatutos, al modificarlos, con la aprobación de las Cortes Generales”. Sencillamente, en mi opinión, esta concatenación de lugares comunes, tanto sociológicos como constitucionales (pues ni los unos ni los otros responden a una realidad indiscutible) no debieran constituir ni la *ratio decidendi* ni la argumentación más o menos aceptable para una decisión de reforma constitucional: entre otras cosas, porque mencionando, de pasada, el problema de las “nacionalidades” históricas, se está negando que éstas existan, puedan existir o pueda ser deseado que existan. Y, sobre todo, que esto sea un problema constitucional cuando, en realidad, es el problema constitucional.

Vemos, por tanto, que del primer encargo de introducir en la Constitución el simple *nomen iuris* de las Comunidades Autónomas, se ha pasado nada menos que a eliminar, por inoperante, el principio dispositivo; a introducir en la Constitución todo el sistema de delimitación de competencias, vaciando de tal posibilidad a los Estatutos de Autonomía; a determinar, por medio del poder de reforma, la uniformidad u homogeneidad del sistema autonómico; y a olvidar, por al parecer inexistente, el problema de la diferencia constitucional entre nacionalidades y regiones. No extraña, pues, que el proyecto pueda suscitar algunos entusiasmos, al margen de lo que haya sido su deliberación en el seno del Consejo.

4. El complemento de la reforma del Senado a ese modelo territorial

Pero, sin duda, lo que acaba de encuadrar el modelo estatal que el Consejo de Estado percibe es su planteamiento sobre la reforma del Senado donde se concentra, según creo, su mayor esfuerzo político a la hora de pretender determinar constitucionalmente todo el sistema autonómico. En su repetida conferencia, el presidente del Consejo de Estado ya señalaba que la reforma constitucional no debía tratar de hacer un Senado más fuerte sino un Senado distinto (pág. 11 del texto) para convertirse en Cámara de representación territorial. Y los planteamientos del Informe del Consejo en este ámbito suponen, a mi juicio, el más conseguido logro en ocupar ese papel de poder de revisión o reforma constitucional: con sólo dos referencias (denominación de las CCAA y reforma del Senado), el órgano consultivo plantea una remodelación completa de la Constitución y de la estructura básica del Estado sin efectuar mención alguna al profundo cambio de estructura que ello debiera significar: un Estado con poder político territorialmente descentralizado es una organización que se ha de basar de forma imprescindible en la voluntad conjunta de las partes. Como aseguraba un autor de nuestro entorno –y ello es mera evidencia– “el Estado federal se construye en torno a la idea de pacto y sólo en cuanto tal, en cuanto contrato político sinalagmático y conmutativo, adquiere sus virtualidades. Y, naturalmente, la idea de pacto implica que el elemento relevante sean las partes contratantes, porque deciden sus formas de relación, que es en lo que consiste y para cuya garantía “se constituye” el Estado federal; lo que se entiende que ocurre tanto en el federalismo por agregación, como por se-

gregación, en el que aún de manera más intensa se pone de manifiesto la existencia real de sujetos políticos distintos que se autodeterminan federalizándose".¹⁰ Pero a ninguna de estas cuestiones hace referencia la propuesta de reforma o "modificación" constitucional: de manera llana y sin artificio teórico o legitimador se pretende elevar a norma constitucional lo que, en su momento, formó parte de dos acuerdos partidistas. El esquema de la unificación-federalización por "arriba", de origen germano, puede parecer sumamente conveniente desde una perspectiva racional, pero lleva más de trescientos años sin cobrar adecuado cuerpo; y no parece que una reforma constitucional de ese calado pueda adquirir solidez por muy de aprovechar que sea la general alteración producida por la reforma estatutaria.

Que el camino no es tan fácil lo muestra todo el itinerario seguido en los diversos intentos de reforma de la propia institución del Senado y que, con diversos vericuetos, ya postuló en su momento la necesidad del cambio constitucional. A finales de 1994, tras algunos acuerdos logrados en el Debate sobre el Estado de las Autonomías, se creó una Ponencia senatorial destinada a estudiar esas posibilidades de modificación, se requirió la presencia de expertos varios, la comparecencia de un importante número de políticos representativos de las Comunidades Autónomas y se procedió a la elaboración, según parece, más que de unas propuestas políticas, de un elenco de opiniones o puntos básicos sobre los que, en su caso, se debería en su momento articular el proyecto de reforma constitucional.¹¹

Es interesante, pese a la escasa operatividad de ese proyecto, recordar que sus puntos esenciales han vuelto a ser reproducidos o, si se quiere, recordados por el Informe del Consejo de Estado. En aquel trabajo de la Ponencia senatorial se discutieron varios puntos conflictivos: si la reforma constitucional debía limitarse al título III para dar contenido a su art. 69. 1 donde se define al Senado como Cámara de

10. *Vid.* Carlos de Cabo Martín, *ob. cit.*, pp. 80-81.

11. El relato de estos avatares de reforma están recogidos con gran detalle en la tesis doctoral de Francisco J. Gutiérrez Rodríguez, *El debate sobre la reforma del Senado*, básicamente en las págs. 85 a 105 de su texto original. La tesis se defendió en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, en 2002, y fue publicada en 2004 por el Senado.

representación territorial o debía completarse con la reforma, en coherencia, de una parte del título VIII; si, de forma alternativa, debía alterarse su representatividad territorial para convertirlo en una Cámara "tradicional" de "notables", asignándole una función de órgano *supra partes*; si debía expresar la especificidad de los llamados "hechos diferenciales" y hasta qué punto debía especializarse en su función representativa en conexión con ese perfil territorial-diferencial; si, en definitiva, debía seguir siendo una "recámara" en el sentido más balístico del término.¹²

Pues bien, con una honestidad más que notable, aunque sin citar expresamente fuentes, el Consejo de Estado afronta la cuestión del Senado para completar su visión integrada del modelo estatal y para ello pasa de lo particular –el Senado– a lo general –el modelo estatal.

Veamos qué dice sobre el modelo de Estado: "La forma de Estado que la Constitución implanta no es por ello la forma de un Estado mixto, como el que los constituyentes de 1931 intentaron y para el que propusieron la denominación de "Estado integral", en el que coexisten dos sistemas de organización territorial muy distintos". Como mínimo, tal afirmación, si es discutible –y lo es–, no debería ser asumida como verdad ontológica por el Consejo de Estado. Ni con toda evidencia el modelo fue como se dice que fue, ni se debiera recoger la existencia de modelo alguno (mixto, compuesto, federalizante, o lo que fuere) para algo que no pudo conseguir plasmación vital: hacer de una historia rota (con guerra civil en medio y contraria, además, en su resultado, no sólo a ese llamado "Estado mixto" sino también a cualquier otra forma democrática de Estado) un modelo de comparación o paradigma se convierte en intelectualmente insignificante: lo único cierto normativamente es que la Constitución española de 1978 da un valor constitucional a esos hechos históricos y que ese valor es expresión del pacto constituyente expreso. No parece adecuado, en consecuencia, sacar a colación otros pretendidos modelos "históricos" para utilizarlos como contraposición a otros no menos pretendidos modelos "actuales".

Pero eso es lo que realiza, sin excesivo disimulo, nuestro órgano consultivo: "Aunque la Constitución vigente no lo caracteriza con una denominación expresiva de su estructura, el Estado que de ella nace [sic] es, por el contrario [?] un Estado compuesto, cuyo territorio está organizado en entes dotados de autonomía política. El poder político se encuentra distribuido entre unas instancias estatales que actúan en interés y en nombre del todo, y las diecisiete Comunidades Autónomas, que poseen órganos legislativos y ejecutivos propios, con ámbitos territoriales limitados, pero cuya suma cubre todo el territorio español, sin más excepciones que la representada por las Ciudades, también autónomas, de Ceuta y Melilla y algunos islotes y peñones" (pág. 97 del Informe inicial).

Esta afirmación es con toda evidencia inexacta porque señalar que el Estado compuesto, tal como se encuentra en estos momentos, "nace" de la Constitución parece querer indicar que es la propia Constitución la que ha configurado ese tipo de Estado cuando, precisamente, el problema básico y la ausencia de determinación de aquél vienen originados por no hallarse tal modelo de Estado dentro de la Constitución; y, aún más, que tal es la causa de quererlo "constitucionalizar" definitivamente. Como he tenido ocasión de exponer en varios otros sitios,¹³ la Constitución originariamente planteaba (por no tener otros diferentes panoramas que poder contemplar) ese modelo "mixto" que el Consejo de Estado rechaza de manera frontal y sin fundamento alguno: por un lado la norma fundamental definía las autonomías políticas plenas por la línea del art. 151 y la disposición transitoria segunda y, por otro, dejaba sin definir el resto de autonomías. De manera que todo el proceso de conformación autonómica se ha "tenido que" realizar de la mano directa del Tribunal Constitucional pero por completo fuera de la Constitución; y de manera también que los rasgos definitorios del actual Estado compuesto se han "fabricado" a través de normas infraconstitucionales muchas de las veces con una más que dudosa adecuación a la supremacía normativa de la Constitución. El argumento, pues, del "resultado" no añade plus alguno de legitimidad constitucional sino es el de pretender elevar a rango constitucional la política de hechos consumados.

13. Vid. mi último trabajo sobre "L'adequació de l'estructura de l'Estat a la Constitució", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 31, Barcelona, 2005.

Por todas estas razones, la propuesta del Consejo de Estado sí que posee una importante dosis de modificación constitucional: fija una estructura autonómica uniforme apoyada en una representación estatal legislativa también básicamente uniforme. De esta forma y en perspectiva constitucional, se extienden dos frentes bastante contradictorios, al menos en apariencia: una reforma estatutaria generalizada y exigente de una mayor capacidad competencial y de reconocimiento de los propios signos identitarios y una reforma constitucional que persigue una mayor homogeneización y, en lo que se pueda, uniformización del ejercicio autonómico del poder político. Lo que, desde una perspectiva de fondo, implica rechazar cualquier componente de pacto federal, más o menos bilateral o plurilateral igualitario, y buscar, por vías coyunturales, la configuración constitucional de algo que, sin duda, no estaba dentro del pacto constituyente; y, a la vez, para que nada consiga no sólo aparecer sino incluso ser lo que dice ser, se proyecta con fuerza la reforma estatutaria territorial en la que, con los mismos o muy parecidos textos normativos, a unos territorios se les juzga integrados en el poder único estatal y a otros se les considera disidentes refractarios a ese principio de unidad política básica.

En la perspectiva constitucional, sin embargo, se debiera marginar el ruido de las contradicciones puntuales para poder observar mejor las tendencias estructurales de base. Y esas tendencias estructurales no pueden esconder, desde la óptica territorial, que no se ha resuelto el consenso constitucional inicial sobre el no consenso.

5. La concreta propuesta de reforma del Senado

Llama la atención que la propuesta que efectúa el Consejo de Estado diste abiertamente de ser una sola propuesta de reforma. Parece ofrecer varias alternativas de conformación diferente, aunque todas ellas se dirijan a un mismo objetivo final: recoger aquel *desideratum* de Pedro Cruz cuando hace ya tantos años señalaba que si el Senado representara a las Comunidades Autónomas, en ese momento, nos hallaríamos ante un Estado conformado federalmente. Entonces, tal observación parecía un esfuerzo de propuesta de organización racional al servicio de un poder plural y pactado en niveles muy distintos; pero, ahora, la impresión a la que se llega es que, sin pretensión de pacto alguna, existen estrategias perfiladas y excluyentes sobre la configuración de la organización estatal, en visual estado de batalla,

planteando modelos mutuamente inhabitables pero con el pleno conocimiento y convencimiento de que cada uno ha de obtener el mayor provecho de una coyuntura inestable.

Como es obvio, ese nuevo escenario no puede ser el mejor campo de observación para cualquier constitucionalista que no busque ese específico provecho; y, menos aún, de cualquier demócrata que reflexione en términos constitucionales. Pese a ello, ése parece haber sido el campo, no ya de observación sino de juego, reclamado por el Consejo de Estado; o, lo que es lo mismo, ése es el campo en que un órgano de origen gubernamental y autonomía propia, por razones y causas que no vienen al caso, ha terciado con mucha soltura en cómo debe estructurarse constitucionalmente España. Y ha terciado con sus veintiocho miembros y la voz de su presidente, y dos votos particulares de escasa significación y un voto en contra del anterior jefe de Gobierno del Estado.¹⁴

Hay que repetir, no obstante, que el informe final no ha modificado un ápice el "proyecto" y que, en consecuencia, el Consejo de Estado ha asumido el papel de figurar como promotor de una reforma constitucional sin pacto constitucional previo como aparente garante de la asepsia técnica de la reforma. El asunto, en sí mismo, no es grave ya que la iniciativa de reforma constitucional en ningún momento se puede imputar a un órgano que carece de ella; sí que, en cambio, tiene cierta relevancia por habersele atribuido unas especiales facultades, más que representativas "orientadoras" (un especial ejercicio de *auctoritas* que aquí ningún poder democrático antes le había otorgado) y, sobre todo, porque ha hecho suya una de las múltiples posibilidades de interpretación jurídico-política: la de proponer otorgar jerarquía constitucional a lo que, en exclusiva, había venido siendo producto de pactos de los dos grandes partidos políticos estatales orientados, a su vez, por concepciones técnicas serviciales añorantes del centralismo francés: la concepción de una España diversa pero conformada por unidades territoriales de parecida raigambre constitucional y, especialmente, de parecidos contenidos competen-

14. *Vid.* el Informe definitivo, en www.consejo-estado.es, con casi cuatrocientas páginas y tres breves votos particulares de poca significación no hacen sino confirmar su papel de "tramoyista" en esta pequeña representación orquestal.

ciales. Y esto es lo que posee verdadera trascendencia: si se repasa, uno por uno (no figura en la lista ninguna "consejera" de Estado) a quiénes podrían representar, en un Estado democrático y "compuesto", todos y cada uno de esos veintisiete miembros, más el secretario general, podría llegarse a cualquier conclusión menos a la de su idoneidad orgánica para proponer una reforma de la propia estructura constitucional del Estado. En síntesis, lo que parece proponerse es una segunda Cámara legislativa y de elección popular que compartiendo funciones básicas con el Congreso de los Diputados tampoco pueda configurar ni dejar de configurar un Estado federal.

Tal es así que en la propuesta de remodelación del Senado aparece un batiburrillo de alternativas en contestación a las vulgaridades de la propia exposición gubernamental: "En todo Estado políticamente descentralizado –decía el Gobierno– es necesario un órgano de vertebración de los niveles de gobierno en los que se articula el poder público, un órgano a través del cual se posibilite la participación de los entes territoriales en la política general del Estado, que facilite la integración y la cooperación territorial y promueva la solidaridad" (pág. 228 del informe definitivo). Ante esa trivialidad, el Consejo de Estado no se queda a la zaga y sienta una importante doctrina: "Mediante la representación política, según hoy se entiende, una sociedad se constituye como unidad de decisión y de acción. La voluntad del representante se imputa al representado, pero no es éste quien la crea. Es una voluntad libre, aunque en las democracias contemporáneas el representante adquiera esta condición a través de la elección y haya de responder periódicamente ante los electores quienes eventualmente pueden no renovar el poder que le concedieron". Esta sarta de obviedades, trasunto de una vieja sentencia del TC de la que fue ponente el actual presidente del Consejo de Estado,¹⁵ delimita de forma escasa tanto el concepto político de participación como el concepto jurídico de representación. No es extraño, pues, que a la hora de la propuesta de reforma del Senado, que es de lo que se trataba, el Consejo de Estado elucubre, sin concretar, sobre qué debiera significar el que dicha Cámara fuese de representación territorial: "Trasladando estas nociones a nuestro sistema constitucional [se refiere a la

15. STC 44/1992, donde se aporta la teoría liberal de que la voluntad de los representantes depende de la voluntad de los representados, lo que, además de ser jurídicamente falso, es democráticamente incorrecto.

doble condición ciudadana de ser persona y a la vez formar parte de una comunidad territorial políticamente descentralizada], cabe decir que la representación territorial del art. 69.1 de la Constitución no traduce un concepto que se oponga a la representación del pueblo español del art. 66.1, sino una modulación de ésta en función del territorio y de su organización, que aporta elementos de compensación y equilibrio para hacer políticamente cabal la representación en el ámbito institucional de un Estado del que son soporte, al menos, la población y el territorio” (págs. 236-237 del Informe final).

Detrás de todo esto se halla la voluntaria confusión entre personalidad territorial-política y personalidad individual ciudadana. Lo que, por utilizar su expresión, no desea utilizar de manera “cabal” el Consejo de Estado es cualquier forma de aproximación al federalismo en lo que ello implica de pacto entre voluntades territorialmente diversas, porque ahí es donde se halla la contestación a lo que el Gobierno denominaba como culminación de la voluntad constituyente; y no se puede culminar porque ni se reconocen ni se quieren reconocer como partes contratantes a determinadas representaciones territoriales; y porque no puede simularse la existencia de un pacto constitucional donde, como punto de partida, no se admite a quienes pudieran ser sus titulares. Lo que aporta ese particular esfuerzo del Consejo de Estado y, en paralelo, esa particular visión constitucional del Estado por parte del actual Gobierno central es el loable intento de fundir en un solo proyecto varias realidades contradictorias y frente a las cuales se efectúan varios ejercicios de simulación y uno, especialmente, de disimulo: se trata de crear un Estado federal, sin estados federados y sin que ni la Constitución ni nadie se den cuenta.

Bibliografía citada

AGUADO RENEDO, César. «El principio dispositivo y su virtualidad en relación con la estructura territorial del Estado». *REP*, 98, pp. 137-158.

APARICIO PÉREZ, M. A. «L'adequació de l'estructura de l'Estat a la Constitució». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35. Barcelona, 2005.

DE CABO MARTÍN, Carlos. *La reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho*. Madrid: Trotta, 2003.

DE VEGA GARCÍA, Pedro. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos, 1985.

MAP. *Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*. Madrid, 1992.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J. *El debate sobre la reforma del Senado*. Madrid: Senado, 2004.

RUBIO LLORENTE, Francisco. «La necesidad de la reforma constitucional». En www.cepc.es/ReformaRLL.pdf.

SOLÉ TURA, Jordi; APARICIO PÉREZ, M. A. *Las Cortes Generales en el sistema constitucional español*. Madrid: Tecnos, 1985.

RESUM

L'article analitza els aspectes relatius al model d'Estat de la proposta de reforma constitucional plantejada pel Govern i del dictamen del Consell d'Estat corresponent. L'autor critica que es deixés en mans del Consell d'Estat la determinació final dels àmbits i els límits de la reforma, que persegueix tancar el caràcter obert del model territorial i el possible principi d'asimetria organitzativa, i que consagra un model d'Estat que no deriva del pacte constituent explícit però que s'ha anat decantant amb el temps, sense que, això no obstant, es vegi la necessitat de fer-ho ni hi hagi el consens necessari.

El Consell d'Estat, d'altra banda, ha hagut d'anar molt més enllà de l'encàrrec del Govern i ha acabat elaborant el programa complet d'articulació política de l'Estat. En el dictamen, de la mera introducció del nom de les comunitats autònomes s'acaba passant a proposar eliminar el principi dispositiu, introduir a la Constitució tot el sistema de delimitació competencial, fixar la uniformitat de l'Estat autonòmic i oblidant el problema de la diferència constitucional entre nacionalitats i regions. Així doncs, en aquests moments ens trobem davant de dos fronts contradictoris: el de les reformes estatutàries que busquen més competències i reconeixement dels signes identitaris propis, i el d'una reforma constitucional que persegueix homogeneïtat i uniformització de l'exercici autonòmic del poder polític.

ABSTRACT

The article analyzes both the draft constitutional reform issued by the Spanish central government and the advisory opinion on that draft that was issued by the *Consejo de Estado* after request of the former (The *Consejo de Estado* is the highest legal advisory body at the service of central government¹). The author analyzes the aspects of the *Consejo de Estado's* advisory opinion that deal with territorial issues, and that, as he argues, could consequently define the bases for a further development of the territorial model of state. In this sense and first of all, he criticizes central government's objective to leave the final decision about the scope and limits of the constitutional reform in the hands of the *Consejo de Estado*, since the latter was clearly more interested in establishing limits both to the open character of the territorial model and to the asymmetrical territorial organization of the state. By doing so, the *Consejo de Estado's* advisory opinion tends to legitimize a territorial

1 The *Consejo de Estado* has advisory functions similar to those of the anglosaxon Privy Council institution.

model of state which does not result from the previous and explicit constituent pact of 1978, but from the centralizing trends that have featured the actual developments of the political and legal system.

Secondly, the author states that the *Consejo de Estado* went far beyond central government's request of advice since it wound up elaborating the complete programme of political articulation of the state. Thus, the advisory opinion deals with a wide range of aspects which go from minor aspects such as the introduction of the names of the autonomous communities within the Spanish Constitution, to major and crucial aspects such as the proposal to eliminate the principle disposition, as a new system of limitation of powers, and as the application of uniformity among the Autonomous Communities, all this while ignoring the constitutional explicit mention to the differences between nationalities and regions. Consequently, all that means, according to the author, that the Spanish legal and political system is faced with two contradictory fronts: on the one hand, that represented by the processes leading to the reform of the Statutes of Autonomy that aim at increasing the powers of the Autonomous Communities and at claiming the recognition of the inherent identifying signs of the latter; and, on the other hand, that process leading to a constitutional reform that aims at ensuring homogeneity and uniformity in the exercise of the political power of the Autonomous Communities.