

## CONSTITUCIÓN Y TERRITORIO: EL DESAFÍO DEMOGRÁFICO COMO RETO DEMOCRÁTICO

*Ignacio Durbán Martín*  
*Profesor de Derecho Constitucional*  
*Universitat de València*

Las opiniones sobre la reforma constitucional que provienen del ámbito académico convergen en su necesidad y en que el consenso no puede ser una condición para iniciar el procedimiento, sino un resultado que sólo puede forjarse de manera progresiva y laboriosa. Los aspectos sobre los que, según el parecer mayoritario de la doctrina académica, debería proyectarse una eventual reforma constitucional abarcarían: la cláusula europea, los derechos fundamentales, el sistema electoral, el modelo bicameral, la Corona, el Gobierno, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el propio procedimiento de reforma y, por supuesto –y con carácter prioritario–, la organización territorial del Estado. En efecto, la necesidad acuciante de operar reformas en el Título VIII de la Constitución española de 1978 constituye, a día de hoy, una *communis opinio* en el ámbito académico. Se considera perentorio introducir modificaciones sustanciales en su contenido habida cuenta de que, cumplidos cuarenta y tres años de vigencia, presenta claros síntomas de desgaste y, lo que es peor, de haber sido desbordado en gran medida por muchos de los acontecimientos –jurídicos y políticos– que han jalonado el desarrollo del proceso autonómico. En este sentido, episodios como el «procés» catalán no serían sino la punta de un *iceberg* de carencias y disfunciones que aquejan al modelo territorial en su globalidad y que demandan soluciones de conjunto.

Son numerosas las voces que no esconden su preocupación al respecto y han instado, en repetidas ocasiones, a actuar para poner remedio a esta improrrogable situación: Javier García Roca, José Antonio Montilla Martos, Santiago Muñoz Machado, José Tudela, Juan José Solozábal, Joaquín Tornos Mas, Eliseo Aja, Francisco Rubio Llorente, Francesc de Carreras, Manuel Aragón Reyes, Alberto López Basaguren, Ana Carmona, Javier Pérez Royo, Pedro Cruz Villalón, Marc Carrillo, Enoch Albertí, Luis Ortega

Álvarez, Francisco Caamaño, Diego López Garrido, todos ellos reconocidos especialistas en la materia, son sólo algunos ejemplos. No cabe ninguna duda, pues, de que hay una posición mayoritaria en el seno de la academia que propugna la reforma de una parte tan sustancial de nuestra Constitución con el propósito de subsanar sus carencias, enmendar sus desaciertos y descargarla de normas transitorias cuya operatividad está actualmente agotada. Se trata, en suma, de un planteamiento generalizado que busca adecuar sus contenidos a la realidad de los nuevos tiempos con el fin de que ofrezca respuestas satisfactorias y duraderas ante la grave crisis que atraviesa el vigente modelo de organización territorial.

De este modo, puede decirse que existe un amplio consenso tanto en el diagnóstico –el modelo vigente es disfuncional– como en la tipología del tratamiento a seguir –una reforma constitucional que clarifique el panorama–. A partir de aquí, ciertamente, surgen importantes divergencias en la doctrina en cuanto a qué tipo de soluciones técnicas concretas convendría implementar. Las abundantísimas propuestas de modificación del Título VIII de la Constitución se proyectan, a su vez, sobre una serie de ejes temáticos diferenciados que, en esencia y sin ánimo de exhaustividad, son los que se enuncian a continuación: el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas; la financiación autonómica; las relaciones intergubernamentales; la inoperatividad del Senado como Cámara de representación territorial; la posición Estatutos de Autonomía en el sistema de fuentes del derecho; la participación de las Comunidades Autónomas en la acción exterior y, en particular, en las instituciones y los procedimientos de la Unión Europea; la mención de las Comunidades Autónomas en el texto constitucional y la eventual reducción del número de Comunidades Autónomas; la supresión del denominado «derecho transitorio impropio»; la reconfiguración de la autonomía local en el marco del Título VIII; o el reconocimiento de asimetrías y «hechos diferenciales» y sus consecuencias.

Por lo demás, no puede dejar de señalarse que, al margen de su dimensión académica, este debate posee un notorio alcance social y político. Adviértase que en él han participado diversas asociaciones, fundaciones y grupos de reflexión, entre los cuales, cabría destacar el caso del Cercle

d'Economía o de las fundaciones Rafael Campalans, Fide (Fundación para la investigación sobre el derecho y la empresa) o Alfonso Perales. No menos trascendente ha sido la intervención propiamente institucional. En este sentido, cabría mencionar el caso del Consejo de Estado, que se pronunció hace más de una década previa petición de un informe por parte del gobierno, o el más reciente del ejecutivo valenciano que ha formalizado un conjunto de propuestas de reforma en materia territorial (incluidas en su *Acuerdo del Consell sobre la reforma constitucional*). También es un hecho significativo que diversos partidos políticos hayan incluido en los últimos años entre sus ejes programáticos la reforma de la Constitución y, más concretamente, del modelo territorial en ella consagrado, planteando soluciones diversas para la superación de algunos de los problemas de funcionamiento del Estado autonómico. *No en vano, PSOE, Ciudadanos, Podemos e Izquierda Unida (estos dos últimos coaligados, junto a otras fuerzas políticas menores, en la candidatura conjunta Unidas Podemos) concurrieron a las pasadas elecciones generales con programas electorales que abogaban explícitamente por acometer cambios constitucionales que incidiesen en el modelo territorial del Estado.* Igualmente reseñable es que el Congreso de los Diputados crease durante la XII Legislatura una comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico (si bien, como es sabido, una serie de vicisitudes políticas propiciaron que deviniese inoperante en la práctica).

Pues bien, en este contexto, mi intervención pretenderá ordenar las coordenadas del debate sobre la reforma del Título VIII de la Constitución ofreciendo un recuento sintético y sistematizado de las principales propuestas formuladas hasta el momento dentro de este concreto ámbito temático. Mi intervención, pues, tendrá como leitmotiv el estudio la propia discusión en torno a la reforma de la Constitución territorial. Y su objetivo será el de acometer un examen en clave analítica y desapasionada de las aportaciones más significativas que se han realizado hasta la fecha a este intrincado debate para poder, de este modo, ofrecer una panorámica del *status quaestionis* en materia de propuestas de reforma del Título VIII de la Constitución de 1978.