

## Cara a unha reforma federal da Constitución

## Hacia una reforma federal de la Constitución

## Towards a federal reform of the Constitution



ANTONIO PÉREZ MIRAS

Profesor sustituto interino de Derecho Constitucional  
Universidad de Granada  
perezmiras@ugr.es

Recibido: 3/05/2019 / Aceptado: 23/07/2019

**Resumo:** Neste artigo realízase unha reflexión acerca do modelo territorial máis idóneo para España e propónse adoptar un sistema federal como afondamento nas experiencias do Estado autonómico. Partindo da rica diversidade española, e baixo as premisas do federalismo como reforzamento do pluralismo democrático, obsérvase a evolución do proceso autonómico iniciado ao abeiro do marco normativo do título VIII. Testemuñada a necesidade da súa actualización e atendendo aos graves problemas territoriais aos cales España se enfrenta, o autor conclúe coa necesidade dun federalismo igualitario que impregne o texto constitucional mediante unha reforma que deixe constancia da evolución do Estado autonómico e pacifique o carácter plural que sempre estivo latente desde a conformación medieval de España.

**Palabras clave:** Federalismo, reforma constitucional, estado autonómico, comunidades autónomas.

**Resumen:** En este artículo se realiza una reflexión en torno al modelo territorial más idóneo para España y se propone adoptar un sistema federal como profundización en las experiencias del Estado autonómico. Partiendo de la rica diversidad española, y bajo las premisas del federalismo como reforzamiento del pluralismo democrático, se observa la evolución del proceso autonómico iniciado al amparo del marco normativo del título VIII. Atestiguada la necesidad de su actualización y atendiendo a los graves problemas territoriales a los que España se enfrenta, el autor concluye con la necesidad de un federalismo igualitario que impregne el texto constitucional mediante una reforma que deje constancia de la evolución del Estado autonómico y apacigüe el carácter plural que siempre ha estado latente desde la conformación medieval de España.

**Palabras clave:** Federalismo, reforma constitucional, estado autonómico, comunidades autónomas.

**Abstract:** In this article the author reflects about the most suitable territorial model for Spain and it is proposed to adopt a federal system as a deepening in the experiences of the autonomous State. Starting from the rich Spanish diversity, and under the premises of federalism as a reinforcement of democratic pluralism, the evolution of the autonomic process initiated under the normative framework of Title VIII

is observed. Witnessed the need for its updating and addressing the serious territorial problems facing Spain, the author concludes with the need for an egalitarian federalism through a constitutional reform that leaves evidence of the evolution of the autonomous state and brings the plural character that has always been latent since the medieval conformation of Spain.

**Key words:** Federalism, constitutional reform, autonomous state, autonomous communities.

**Sumario:** 1 Premisas y precisiones. 2 Bases y caracteres de la organización territorial del poder en la Constitución española. 3 La necesidad de una reforma constitucional en sentido federal. 4 Corolario. 5 Bibliografía.

## 1 PREMISAS Y PRECISIONES

El federalismo es un modo de entender la organización territorial de un Estado. Pero no solo; es un modo de entender las relaciones plurales que conviven en el seno de una comunidad política y, por ello, el federalismo promueve un tipo de cultura política que trasciende la sola cuestión técnico-jurídica. Es cierto, de acuerdo con el *Diccionario del español jurídico*, que el federalismo es una “ideología que promueve la creación de una federación con el objetivo de unir Estados independientes bajo una Constitución federal común, o para descentralizar un Estado centralizado creando en su seno varios Estados o territorios federados”.

En esta acepción se reúnen las dos clásicas tensiones a la hora de comprender un Estado compuesto: por un lado, la unión de partes separadas que por voluntad propia deciden conformar un ente común; por otro lado, la conversión de un Estado unitario existente en un Estado descentralizado y, por tanto, plural en el reconocimiento de la diversidad que se integra en su seno. El primer caso es el que tradicionalmente se ha conocido como federación y siempre ha guardado una relación directa con la soberanía. El segundo caso, en cambio, al partir de la existencia de un Estado soberano, ha tendido a enfocarse desde el punto de vista de la descentralización, lo que ha conllevado en ocasiones a la confusión entre la mera, y necesaria, organización administrativa de cualquier Estado, y la organización política de los territorios de un Estado que, por su idiosincrasia y particularidades, conforman comunidades culturales diferenciadas. La aspiración política de estas comunidades políticas diferenciadas es el denominador común a estas dos tensiones que hemos leído recogidas en los términos del *Diccionario del español jurídico*. Esta es, pues, la principal premisa de este trabajo: la posibilidad de existencia en un Estado de comunidades culturales diferenciadas que se encauzan políticamente mediante una articulación federal del poder. Pero esta premisa no puede entenderse sin el presupuesto de la voluntad de esas comunidades de convivir bajo un mismo Estado, en el marco de una organización política que aúna los elementos comunes de tales comunidades y se juridifica en forma de Constitución.

La Constitución como norma jurídica que articula la convivencia aparece inexorablemente como el marco de referencia para poder gestionar las diferencias territoriales que coexisten, aunque suene paradójico, en el territorio común. En este sentido, la Constitución representa mejor que ninguna otra norma el *foedus*, ese pacto territorial con el que distintos Estados soberanos conformaban un nuevo soberano federal que se materializaba en forma de Constitución federal<sup>1</sup>. No es de extrañar que los dos grandes ejemplos federales del mundo, los Estados Unidos y Alemania, hayan respondido a esta lógica, y que su sistema constitucional sean dos modelos observados e incluso imitados en otras partes del planeta.

Pero la Constitución también se ha mostrado como una norma idónea para garantizar una descentralización que adecuara las estructuras del Estado a la realidad política y social del pueblo al que representa. A diferencia del caso anterior, donde la federalización es un ejercicio de

soberanía, en este supuesto no nos encontramos con una devolución de soberanía. En cambio, ello no puede conducirnos a minusvalorar el federalismo al que se arrije desde un proceso de descentralización. En este sentido va a resultar crucial una correcta determinación conceptual que nos lleve al entendimiento común de comprender el federalismo como poder polifuncional y con independencia del proceso dinámico de determinación de los centros de poder<sup>2</sup>.

La autonomía va a aparecer, así, como el concepto sobre el que articular las relaciones de poder entre los distintos elementos territoriales que conforman un Estado compuesto, como categoría que aúna cualquiera de las perspectivas del federalismo que estamos presentando. Desde esta óptica, podemos deslindar la autonomía como concepto político de la mera descentralización, entendida como proceso técnico administrativo<sup>3</sup>.

La autonomía, para el sentido que nos importa en este trabajo, es una autonomía territorial que supone capacidad de autogobierno, dictar normas con fuerza de ley propias dentro de los límites geográficamente determinados y la realización de políticas públicas diferenciadas y adaptadas a las realidades económicas, sociales y culturales del territorio determinado, de acuerdo con competencias tasadas, y siempre garantizada esa autonomía por una norma superior aprobada por los procedimientos constitucionalmente previstos y por los órganos encargados de dicha función con mandato constitucional.

Que un país lleve a cabo una descentralización de funciones a favor de entes menores no comporta que estos pasen a gozar de un mayor grado de autonomía en el sentido expresado; serán más autosuficientes en la toma de determinadas decisiones y verán aumentada su capacidad de actuación, pero no gozarán de una fuente legislativa que permita una verdadera innovación y diferenciación política. Por el contrario, si un territorio accede a la autonomía, necesitará de la actuación de los poderes centrales para poder ponerse en marcha mediante la asunción de funciones descentralizadas. En este sentido, tanto España como Italia son claros ejemplos de descentralización y acceso a la autonomía mediante el traspaso de los elementos jurídicos, materiales, técnicos y humanos necesarios para el desarrollo efectivo de la autonomía con proyección amplia.

Podemos, en consecuencia, diferenciar dos tipos de autonomías territoriales: las que suponen verdadera autonomía política y la autonomía administrativa, propia de los Estados que hemos denominado descentralizados o por la que se rigen en general los entes locales. Esta autonomía política se caracteriza principalmente por gozar de potestades legislativas y ejecutivas, además de asumir una dirección política específica y diferenciada. En la STC 4/1981 se distinguió meridianamente “la autonomía cualitativamente superior” con que están dotadas las comunidades autónomas de la autonomía administrativa de los entes locales.

Al igual que ocurre con la terminología del federalismo, pues la idea de autonomía también conviene no tomarla en un sentido totalizador y tener las cautelas para no desvirtuar la búsqueda de un equilibrio conceptual que nos permita aunar esas dos tensiones sin que nos derivemos a debates sobre la soberanía, los nacionalismos, la desmembración del Estado o sobre la posición particular de un territorio en el conjunto del Estado. Con el uso de la idea de la autonomía simplemente queremos concordar el elemento que va a definir la interacción del poder en el conjunto del Estado, de un Estado que existe con independencia de su conformación histórica. Por ello, con independencia del proceso dinámico de unión o de descentralización, queremos observar los elementos disruptores que impiden el perfecto encaje o acomodo de los territorios en esa búsqueda del bien común que es el Estado. De ahí que los elementos estructurales internos

deban pasar a una determinación conceptual distinta de la del propio Estado y es ahí donde la idea de una auténtica autonomía política cobra su sentido práctico constitucional.

Al querer hablar de federalismo en España, no queremos llevar el debate a la eterna cuestión de nuestro ser y, por tanto, nuestro punto de partida es precisamente nuestra existencia y la constatación de problemas y dificultades que creemos que pueden tener una solución si son abordadas desde el pacto constitucional. No les vamos a decir a las fuerzas políticas que se tienen que poner de acuerdo, pero es conveniente que sepan que pueden ponerse de acuerdo en la organización territorial tanto desde el punto de vista simbólico como técnico. Simbólico porque la perspectiva federal está ya cargada de tal y necesita de una primera pedagogía; técnico porque muchos de los problemas políticos que surgen en nuestra convivencia territorial son salvables desde una perspectiva jurídica con cambios normativos que permitan nuevos modos políticos y nuevas interacciones administrativas.

Estas dos ideas buscan, en cualquier caso, profundizar en una democracia de mayor calidad para España. Una democracia que deje de preocuparse por su composición territorial, como esencia misma de lo que es, permitirá colocar los problemas y las necesidades del pueblo en el primer plano y adoptar un rumbo que nos encamine hacia los grandes retos del futuro venidero –ya dibujado sombrío y con tintes apocalípticos–. Además, una democracia que profundice en los mecanismos de garantía de su pluralismo es una democracia más sólida. No debemos olvidar que el pluralismo territorial es un haz del pluralismo al que la Constitución está llamada a regular. De acuerdo con Balaguer<sup>4</sup>, el pluralismo territorial incorpora una nueva separación de poderes, por lo que se aumentan las posibilidades de control sobre las mayorías en cada nivel de gobierno. Y continúa afirmando que la contribución del federalismo a la democracia constitucional se basa precisamente en la existencia de distintos niveles territoriales de gobierno, cuya tensión dialéctica favorece la conformación de diferentes mayorías con implicaciones tanto en el ámbito político como en el jurídico, lo que lleva a un aumento de la calidad democrática en todos los niveles.

## **2 BASES Y CARACTERES DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

Cualquier Estado necesita contar con una mínima organización territorial para poder hacer efectivos los actos de poder. La mayoría de los países del mundo tienen una superficie suficientemente amplia como para, al menos, contemplar la existencia de entes locales dentro de su seno. En el caso español esta necesaria organización ha ido acompañada de una cuestión política acerca del encaje y aspiraciones de distintas realidades culturales, sociales y económicas, cuestión política que bien se ha ganado el calificativo de histórica, no porque haya pasado al estudio de tan digna rama del saber, sino porque su actualidad hunde sus raíces en varios siglos atrás.

Tal como fue aprobado en el referéndum de 6 de diciembre de 1978, la organización territorial del poder se regula en la Constitución española dentro del título preliminar y fundamentalmente en el título VIII (arts. 137-158), que lleva precisamente por rúbrica “de la organización territorial del Estado” –entendido como Estado global– y que se divide en tres capítulos: 1) sobre ‘principios generales’ (arts. 137-139 CE); 2) ‘De la Administración Local’ (arts. 140-142 CE); 3) ‘De las Comunidades Autónomas’ (arts. 143-158 CE).

En el título preliminar contamos con el precepto base de la cuestión territorial donde conjuga en el artículo 2 CE el principio de unidad con el de autonomía. Asimismo, podemos encontrar en este título otras manifestaciones que inciden en la organización territorial y de una gran

transcendencia simbólica y práctica, como son los casos de las lenguas cooficiales (art. 3.2 CE), las banderas y enseñas propias de las comunidades autónomas (art. 4.2 CE), o la capitalidad del Estado (art. 5 CE). Además, consideramos oportuno incluir en este punto descriptivo al artículo 9 CE puesto que a todos los poderes públicos –territoriales incluidos– les afectan los principios generales contenidos en ese artículo, al tiempo que recuerda que “están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” y les manda “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

De los 22 artículos que conforman el título VIII CE, 16 se encuentran dentro del capítulo de las comunidades autónomas. Ello nos da una idea de la importancia a la que estaba llamada esta nueva organización intermedia, que puede considerarse heredera del Estado integral de regiones previsto en la Constitución republicana de 1931<sup>5</sup> y con claras influencias en el sistema regional italiano<sup>6</sup>.

Este marco normativo no oculta que políticamente la cuestión territorial fue el gran reto que afrontaron los constituyentes, pues es quizá el gran problema constitucional irresoluto a lo largo de la Historia hispánica. Aceptada la monarquía, las fuerzas políticas no podían devolver la democracia a España sin tratar de solucionar el acomodo de la existencia de realidades nacionales periféricas. La importancia de esta cuestión en la Constitución se observa en la regulación de lo que la doctrina ha denominado como ‘Constitución territorial del Estado’<sup>7</sup>.

Sin lugar a dudas, el título VIII CE es fruto de esas tensiones políticas que buscaban la autonomía y la diferenciación de todas o algunas partes de España, en este caso especialmente propiciadas por los partidos nacionalistas vascos y catalanes. De ahí que no nos pueda extrañar que el título VIII sea quizá el que mayores cambios de planteamiento sufrió desde su Anteproyecto hasta la redacción definitiva. Siguiendo a Ruiz Robledo<sup>8</sup> podemos resaltar cinco diferencias notables: a) la introducción de cautelas frente a la autonomía, ejemplificado en los artículos 2, 138, 145 CE; b) la gran variedad de *íter* autonómicos aunque con dos modelos básicos (el que en el Anteproyecto era el modelo único es el que se acaba convirtiendo en excepcional, añadiéndosele además un referéndum de ratificación con un quórum harto desproporcionado); c) el modelo institucional del Anteproyecto (Asamblea-Consejo de Gobierno-Presidente y una sola forma de fijar las competencias por atribución en los estatutos) finalmente es el que se impone para las autonomías especiales, que ganan al calificarse la Asamblea de ‘Legislativa’, se crea un Tribunal Superior de Justicia en cada Comunidad Autónoma y se matizan algunas competencias estatales. En cambio, para el resto no se garantiza ningún mínimo institucional y en ningún lado se expresa que vayan a ejercer potestad legislativa alguna; d) la elaboración del Estatuto por un procedimiento paritario Asamblea-Congreso, según el esquema del Anteproyecto, se impone solo a las autonomías de la DT 2.<sup>a</sup> y del artículo 151 CE, elaborándolo en el resto de comunidades una asamblea de parlamentarios y tramitándose en las Cortes por el procedimiento ordinario de la ley orgánica; e) el Senado mixto del Anteproyecto (compuesto en parte por los representantes de los distintos territorios autónomos que integran España y en parte por un máximo de 20 notables elegidos por el Congreso) resultó ser una cámara de representación territorial en la que, sin embargo, la mayoría de sus miembros no es elegida por las comunidades autónomas.

En definitiva, queremos resaltar las dificultades políticas que se tuvieron que sortear en el proceso constituyente español, que dieron como resultado una previsión ambigua de la autonomía, pues, siguiendo a Cruz Villalón<sup>9</sup> “la autonomía concebida como regla, la llamada ‘del

143' no se sabe si es de naturaleza administrativa o de naturaleza política, es decir, si implicaba o no al poder legislativo”.

Sabemos que, en estos 40 años de democracia, y a pesar de lo que está sucediendo en el último lustro, se ha producido una igualación de las comunidades autónomas. Esta igualación bien puede considerarse una reducción a un solo tipo de todas las posibilidades que la Constitución permitía, pues no es osado afirmar que lo único que la Constitución no permitía era un Estado enteramente unitario y centralizado, dado que ya desde el título preliminar se está reconociendo que van a existir esas nuevas ‘comunidades autónomas’, aunque no se sabía entonces cuántas. Esta idea se sintetiza en aquello que Cruz Villalón<sup>10</sup> llamara la “desconstitucionalización de la forma de Estado”. Por ello, la doctrina ha coincidido en considerar el título VIII como un “compromiso apócrifo”<sup>11</sup> por el que el Constituyente adopta una “fórmula dilatoria” con la que “[aplaza] la decisión y [deja] abiertas las más distintas posibilidades y significados...”.

Visto hoy con perspectiva, y atendiendo a los graves problemas territoriales a los que nuestro Estado se está enfrentando, podría parecer que el haber dejado abierta la organización territorial ha supuesto un error del constituyente. Sin embargo, considero que debemos evitar el presentismo e intentar comprender el contexto histórico. Por ello, se trae a colación unas palabras de Aragón Reyes<sup>12</sup>, quien considera que “el método seguido para efectuar [...] la regulación [de la forma territorial del Estado] fue una muestra de prudencia [...] la desconstitucionalización [fue] sólo parcial [...] ya que la norma fundamental no contiene una remisión en blanco al legislador para construir la forma territorial del estado [pero] fija al menos sus líneas maestras, estableciendo unos principios materiales y no sólo procesales”.

Con independencia de estas apreciaciones, no podemos perder de vista que la necesidad de autonomía política en nuestro Estado parte de una realidad fáctica, que se evidencia en la indiscutible variedad de nuestra geografía física –comenzando porque estamos extendidos sobre la mayor parte de una península, dos archipiélagos y dos ciudades en el continente africano– que supone una variada orografía, paisajes y climatologías diversos en un espacio relativamente pequeño. Además, desde el punto de vista cultural, España representa una riqueza propia de su diversidad que se traduce en folclores, costumbres y tradiciones de raigambre ancestral que son exponentes del intercambio cultural que durante milenios se ha producido especialmente en la península. Todo ello se simboliza preferentemente en la coexistencia de diversas lenguas y otras tantas marcadas variedades dialectales que en su conjunto conforman nuestro acervo cultural común.

Esta facticidad va a encontrar su acomodo jurídico en lo que la doctrina ha denominado hechos diferenciales. Estos traen por lo general causa histórica, bien sea ya con reconocimiento jurídico como los fueros, bien sea como constatación cultural de existencia de una lengua propia; pero lo interesante de los mismos es que la Constitución no solo los recoge, sino que los actualiza y les da una nueva proyección dentro del Estado autonómico, los constitucionaliza<sup>13</sup>. La insularidad, como evidencia geográfica, también guarda relación con los hechos diferenciales, donde cobra gran importancia por su especial característica el Régimen Económico de Canarias, con base en la DA 3.ª CE y el título VI, capítulo I EA Can<sup>14</sup>. En resumen, podemos dar con Aja Fernández<sup>15</sup> un concepto de hecho diferencial “entendido, en su sentido nuclear, como el reconocimiento constitucional y estatutario de los elementos de una personalidad histórico-política diferenciada en algunas CC.AA., [que] proporciona un fundamento objetivo para que las instituciones de las respectivas CC.AA. mantengan y desarrollen su propia personalidad más allá de la genérica potestad de autogobierno que comparten con las demás”.

Por tanto, solo son hechos diferenciales aquellos que la propia Constitución reconoce y ampara y que se expresan en los respectivos estatutos de autonomía. Siguiendo a López Aguilar<sup>16</sup>, los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes son aquellos, a nuestro juicio, de los que pueda predicarse directa o indirectamente una consignación constitucional razonable, de la que quepa colegir un mandato de tutela, una ‘apuesta’ o expresión de la voluntad constitucional de proteger ese hecho”. Por lo tanto, como se extrae del propio autor en las páginas siguientes, los hechos diferenciales siempre tienen que encontrar amparo en la Constitución, aunque sea indirectamente, en cuyo caso será necesario su concreción en el bloque constitucional, esto es, que sean recogidos en un Estatuto, lo que les otorga su fuerza pasiva y remarca su garantía institucional.

En consecuencia, no cualquier diferencia que se extraiga de hechos naturales, sociales o políticos se puede reconducir a los hechos diferenciales. Así como tampoco, porque estos tengan incidencia en el contenido competencial autonómico, se pueda afirmar una diferenciación entre autonomías con motivos de su existencia. Al contrario, su reconocimiento constitucional es el ejemplo de la igualación de todas las comunidades autónomas, pues no es necesario tener un hecho diferencial para que un territorio pueda estar constituido en Comunidad Autónoma, gozando todas del mismo grado de autonomía política. De este modo, se evita el equívoco con las “desuniformidades”<sup>17</sup> que provengan de otras circunstancias, en especial de desventajas económicas o de sistemas de partidos propios.

Nos parece oportuno, entonces, destacar que los hechos diferenciales constitucionalmente relevantes son: 1) las otras lenguas españolas distintas del castellano en régimen de cooficialidad (art. 3.2 CE). Por tanto, no basta con el reconocimiento y protección en un Estatuto de distintas modalidades lingüísticas como el andaluz, el bable o el reconocimiento de “las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón” (art. 7 del EA Ara); 2) la pervivencia de derechos civiles, forales o especiales (art. 149.1 8.ª CE); 3) la existencia de un régimen fiscal propio diferenciado del régimen común (DA 1.ª y 3.ª CE); 4) el reconocimiento de instituciones político-territoriales propias como las Juntas Generales vascas (DA 1.ª CE), los Consejos Insulares baleares y los Cabildos canarios (art. 141.4 CE).

Al no partir la diferenciación de los hechos diferenciales y al entender que el sistema autonómico está basado en la igualdad, la fundamentación de la autonomía política se encuentra entonces en la Constitución misma y en el bagaje del proceso autonómico que, con luces y sombras, ha ido definiendo ese sistema autonómico y delimitando, pues, el espacio constitucional de la organización del poder. Por ello tenemos que realizar unas distintas clasificaciones a la hora de analizar jurídicamente este tema. Así, para entender los caracteres del sistema, tenemos que distinguir el análisis del título VIII del análisis del proceso autonómico y sus etapas.

Comenzando por el primero, podemos agrupar los artículos dedicados a las comunidades autónomas por su función y por el modelo de acceso, que nos servirá de enlace para observar la evolución del proceso autonómico. Por su función, la Constitución dedica un primer bloque a la iniciativa autonómica (arts. 143, 144 y 151.1) en íntima relación con el bloque dedicado a los estatutos, en el que podemos a su vez diferenciar lo tocante a su elaboración (arts. 146 y 151.2 y 3), su reforma (art. 144.3 y 152.2) y su contenido (arts. 147.2 y 152.1 y 3). El tercer bloque tiene una importancia crucial y es el dedicado al reparto de competencias entre el Estado y las CC.AA. (arts. 148, 149, 150). A continuación, tendríamos tres bloques menores por su extensión y contenido referidos a la colaboración entre comunidades autónomas (art. 145), al control de la actividad autonómica (arts. 153 y 155) y a la presencia del Estado en la Comunidad Autónoma (art. 154). Por último, siguiendo la secuencia constitucional, pero no por ello menos importante



—al contrario—, nos encontraríamos el bloque sobre las finanzas y los recursos propios (arts. 156, 157 y 158).

Cabe igualmente realizar una clasificación de los artículos que afectan a las comunidades autónomas según su modelo de acceso a la autonomía. Así, para la denominada vía lenta distinguimos dos tiempos (por la limitación temporal de los 5 años): primero, los artículos 143, 144, 146, 147, 148 y posteriormente los artículos 149 y 150; para la denominada vía rápida, que comprendería las llamadas comunidades históricas, Andalucía, única en aplicar el artículo 151, y Canarias y Comunidad Valenciana por su rápida elevación competencial mediante la LOTRACA y LOTRAVA respectivamente: artículos 143.1, 144, 147, 148, 149, 150, 151, 152. Por último, son disposiciones comunes desde el principio los artículos 145, 153-158. Al respecto, conviene recordar a Cruz Villalón<sup>18</sup>, para quien la mayoría de estos preceptos tiene “carácter procedimental [y] tienen que ver con la constitución de la estructura territorial del Estado y que, por tanto, están pensados para ser utilizados en una única ocasión, para el proceso de constitución de las comunidades autónomas, es decir, lo que se llamó el ‘proceso autonómico’. [...] Son, pues, materialmente, ‘derecho transitorio’”.

Por ello, resulta de interés una somera clasificación de ese proceso autonómico, en el que podemos distinguir hasta el momento tres etapas: 1) los acuerdos autonómicos de 1981 y la creación inicial de dos tipos de comunidades autónomas; 2) los pactos autonómicos de 1992 y la homogeneización de todas las comunidades autónomas; 3) las últimas reformas estatutarias o la búsqueda de una nueva diferenciación. Veámoslas brevemente.

En cuanto a la creación inicial de dos tipos de comunidades autónomas, ya sabemos que la Constitución de primeras estableció dos tipos de comunidades, y no solo por la separación de nacionalidades y regiones que se opera en el artículo 2 CE, pues esta distinción nada condiciona en el principio dispositivo, sino por las distintas vías que hemos visto que finalmente llevaban a dos modelos que se caracterizaban por un mayor o menor alcance competencial, que, recordemos, es la función primordial que deben cumplir los estatutos de autonomía.

Es verdad que el impulso final y la extensión a toda España de ordenamientos autonómicos se debió principalmente, y en la forma en que se hizo, a los acuerdos autonómicos de 1981 a los que llegaron la UCD, entonces partido en el Gobierno, y el PSOE, entonces partido mayoritario de la oposición, y a los que Vandelli<sup>19</sup> calificó como convención constitucional<sup>20</sup>. Los acuerdos traslucían el resultado de una Comisión de expertos presidida por el profesor García de Enterría que propuso extender a todas las comunidades autónomas el modelo institucional del artículo 152 CE, pero mantener la diferencia competencial prevista en el artículo 148 CE para la mayoría de las comunidades pues casi todas, con las excepciones vistas, se recondujeron por la vía lenta del artículo 143 CE.

El límite temporal de 5 años previsto en el artículo 148.2 CE para que las comunidades puedan realizar la ampliación de competencias es, junto con el primer inciso del artículo 151.1 CE (“No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148...”), lo que marca la inicial división en dos tipos de comunidades autónomas. Pero, en todo lo demás, todas las comunidades nacieron potencialmente iguales.

Así las cosas, podemos hacer dos grupos de comunidades autónomas en función, en esa época, de su capacidad competencial: a) Nivel máximo constitucionalmente permitido: Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía más Navarra por su amejoramiento, y Comunidad Valenciana y Canarias por las transferencias realizadas; b) Nivel mínimo constitucionalmente obligado:



Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón, Islas Baleares, Región de Murcia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid y Castilla y León.

La igualdad latente con que nacieron todas las comunidades se manifestó en la reivindicación de estas últimas en mayores competencias. Por ello, superada con creces la restricción temporal de los 5 años, el PSOE, entonces partido en el Gobierno, y el Partido Popular, el partido mayoritario de la oposición, firmaron unos Pactos en 1992 por los que se acordaba una homogeneización de todas las comunidades autónomas. Para ello se procedió a ampliar las competencias durante un periodo que se dilató en el tiempo hasta 1999. A partir de entonces desaparece a nuestro entender toda distinción entre comunidades autónomas.

El nuevo siglo, en cambio, trajo movimientos en el Estado autonómico. Esta nueva etapa se caracteriza principalmente por tres ideas: su motivación inicial es una búsqueda de diferenciación, quizá como reacción a esa equiparación culminada jurídicamente en 1999, que demuestra unos intereses propios de cada comunidad, por lo que no se parte de una visión general, sino de visiones particulares y que afecta por igual tanto a las llamadas comunidades históricas como a las denominadas de vía lenta. Por tanto, no se ha partido de un consenso político a nivel nacional, aunque sí es verdad que todas las reformas que se han realizado traían los consensos de las respectivas asambleas autonómicas. La principal característica es que estas reformas han dado lugar a nuevos estatutos de autonomía, que se conocen como estatutos de segunda generación<sup>21</sup>. Por tanto, en este momento nos encontramos que se ha producido una diferenciación de las comunidades por la intensidad normativa de sus respectivos estatutos, pues conviven en nuestro sistema los estatutos de primera y de segunda generación. Y ello puede a la larga no resultar inocuo.

La determinación temporal de esta etapa es imprecisa porque viene muy marcada por la evolución que en ella se ha producido como consecuencia de la deriva independentista de una parte de los partidos catalanes. Podemos fijar su inicio en 2006 con la aprobación de los nuevos estatutos de la Comunidad Valenciana y Cataluña, que a nuestro entender suponen a su vez dos modelos de esos estatutos de segunda generación. En este sentido, a estas comunidades les siguen, sin ánimo ahora de agruparlas, Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León en 2007, Extremadura en 2011 y en 2018, Canarias. La aprobación del flamante Estatuto de Canarias sin duda es un síntoma de que seguimos inmersos en esta etapa en lo que se refiere a la forma estatutaria. En esos años también se produjeron reformas puntuales en la LORAFNA y el Estatuto de la Región de Murcia, pero que no supusieron el cambio de tipología al que nos estamos refiriendo, con lo que quedan excluidas del grupo mencionado con estatutos de segunda generación<sup>22</sup>. No obstante, esto no nos parece una consecuencia de la etapa, sino una causa basada en la imposibilidad de avanzar en las soluciones del conflicto territorial agudizado desde la declaración unilateral de independencia de Cataluña.

Resumidamente, nos encontramos en un momento histórico delicado que requiere de un replanteamiento que pasaremos a ver en el siguiente epígrafe. Con un título VIII que en muchas de sus partes se ha convertido en derecho histórico y, por ende, con una Constitución que parece incapaz de solucionar los problemas políticos que acaecen, un proceso autonómico que ha perdido armonía y en el que además se entona una chirriante nota disonante en Cataluña, las bases y caracteres del Estado autonómico están entrando en jaque, lo que nos lleva a tener que plantearnos nuevamente los elementos ontológicos y técnicos que nos conduzcan nuevamente a la afinada orquesta de la calidad y del pluralismo democráticos.

### 3 LA NECESIDAD DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL EN SENTIDO FEDERAL

El federalismo en España ha sido y es un tema complejo. Para un gran sector de la población el federalismo es ese conocido desconocido que le evoca desunión y ruptura. Para otro importante sector es ese interesado conocido que le permite decir lo que no se atreve a decir. A veces uno tiene la sensación de que son pocos los que entienden que la complejidad del asunto solo puede superarse con mucha voluntad de acuerdo y, en consecuencia, queriendo poner en valor la virtud del pacto y de la convivencia en común sobre la premisa de una cultura que nos une en el marco europeo<sup>23</sup>.

La historia del constitucionalismo español no ha estado exenta a la idea federal; por ello no es de extrañar, sabiendo su turbulencia, que los intentos federalizantes del siglo XIX se vieran abocados al fracaso, y que, posteriormente tras los intentos de la II República, sufriera una estigmatización como consecuencia de la noche con que el régimen franquista alargó hasta bien entrado el siglo XX la reacción que en el XIX impidió el asentamiento de un régimen liberal y de progreso manifestado en forma de democracia constitucional. Las dificultades de la Transición son de sobra conocidas y ya hemos dado cuenta de algunos detalles que han condicionado la organización del poder territorial y el desarrollo del proceso autonómico después.

En estas líneas tratamos de desmarcarnos tanto de los reaccionarios como de los desleales, y por ello creemos que la única manera de superar los problemas que nos impiden disfrutar de una mayor calidad democrática es acomodar la Constitución formal a la real y efectiva España federal que hemos construido a lo largo de estos 40 años. En este tiempo se ha consolidado un modelo de Estado que ha mostrado fortalezas y debilidades. Esto en sí mismo no es negativo y tan solo es la constatación de una realidad que merece un análisis sosegado para reforzar las dinámicas positivas y mejorar los elementos distorsionadores de los principios de igualdad y libertad que deben reinar en un Estado constitucional democrático. Pero el problema es que dicho análisis pocas veces se realiza en foros con capacidad decisoria o carece del sosiego técnico requerido, enturbiado casi siempre por las pasiones o los elementos simbólicos que, aunque sean muy importantes para el espíritu de las gentes, no calman la sed del sediento de patrias ni sacian el hambre del hambriento de naciones. Asimismo, se tiende a hacer de la anécdota una causa general, y de cuestiones administrativas –por ello solucionables mediante instrumentos jurídicos– un cuestionamiento de todo el Estado autonómico y de la existencia misma de las comunidades autónomas. Porque reconozcamos que en España aún existen posturas que no terminan de comprender la rica variedad de nuestro país y, por ende, solo comprenden una visión uniforme de él.

Esta perspectiva es fundamental para entender el sentido federal que se propone. Si entendemos que España nunca podrá ser federal por pecado original, es decir, porque no se siguió un tipo de Estado federal<sup>24</sup>, ciertamente resulta imposible comprender la idea de que España se ha federalizado en el sentido de que se ha producido un reparto de poder entre el ente general y los territorios cuyo funcionamiento es equivalente al que se produce, con las particularidades propias surgidas de la acción y desarrollo del Estado autonómico, en los Estados federales. De ahí que se antoje mejor el uso de la terminología del Estado compuesto para comprender el resultado de dos caminos que desembocan al fin y al cabo en una cultural federal.

Es esta cultura federal la que creemos que debe trasladarse en este momento histórico a la Constitución y, así, unir definitivamente el pacto constitucional con el pacto federal, es decir, con la participación del pueblo o de la nación –enredarse en cuestiones semánticas desvirtuaría

el sentido— en el modo constitucionalmente previsto en el título X, sabiendo que las dificultades que del mismo se deducen en algún momento deben dejar de ser una excusa para enfrentarse y solucionar uno de los más graves problemas que deterioran nuestra convivencia y quiebran nuestra estructura político-jurídica. Mas ese pacto federal trasladado a la Constitución no dejaría de ser la constatación de la realidad surgida en la España constitucional del 78, verdadero momento constituyente de nuestro Estado, con permiso de la Historia, y efectiva manifestación de la democracia como régimen político de la etapa histórica que nos toca vivir. Todo lo demás no son sino piedras en el camino puesto que, incluso acudiendo a nuestra Historia, España es fruto de la unión de los entes políticos de su época, es crisol de culturas y mezcla inevitable de la mayor parte de pueblos que han existido en la Historia de la humanidad, superando incluso la hispanidad el solo territorio de la Península ibérica. Quizá nuestro pecado original es no entender que nos adelantamos varios siglos a las construcciones de los Estados federales contemporáneos.

En consecuencia, la reforma federal necesita partir del presupuesto político de que se trata de una adecuación que lleva tiempo manifestándose, por ejemplo, mediante los llamados Estatutos de segunda generación<sup>25</sup>. Esa voluntad política debe entonces llevar aparejada una toma de conciencia por parte del pueblo o nación española de que sus territorios, expresados en forma de comunidades autónomas en el momento constituyente, son parte de España y tienen, por así decirlo, una voluntad propia que trasciende el mero individualismo. España son sus gentes y sus pueblos. Y esta realidad debe expresarse en la Constitución sin que ello signifique ni romper España ni introducir la posibilidad de que España se rompa. En este sentido, no me resisto a traer a colación la brillante propuesta de Guillén López<sup>26</sup> —aunque el autor la presente como modesta— de introducir la necesidad de que toda reforma constitucional que afecte al modelo territorial sea iniciada por acuerdo de al menos tres comunidades autónomas y confirmada por al menos 15 comunidades y teniendo que superar el bloqueo de 5 territorios. Evidentemente, razones de espacio impiden desarrollar más esta idea del profesor Guillén, mas sabiendo de la complejidad y de que supondría un cambio revolucionario, ilustra a nuestro entender la capacidad de maniobra que cabe ante una reforma federal de la Constitución.

En cualquier caso, no se trata en estas páginas de ofrecer el sentido de la reforma federal ni realizar una propuesta *de lege ferenda*. Sí que podemos remitirnos al pensamiento de notable doctrina para encauzar el sentido de ese federalismo<sup>27</sup>. No podemos negar que mucha doctrina aborda la cuestión federal en el sentido de buscar un encaje para Cataluña, preocupada —y con mucha razón— ante el chantaje independentista. Ello no obsta para que esas posiciones doctrinales se tengan en consideración<sup>28</sup>, pero debemos manifestar cierta preocupación si el federalismo no es introducido en el debate político-constitucional como una solución para España, y no solo para Cataluña. Efectivamente, el federalismo que se propone en estas páginas es de matriz igualitaria, pues nos es difícil entender un federalismo asimétrico que, dada nuestra idiosincrasia, no sea percibido como un federalismo privilegiado. Una asimetría constitucionalmente aceptable tendría su fundamento en los hechos diferenciales a los que ya nos hemos referido.

Quizá el fallo del proceso autonómico ha estado precisamente en la profundización de las asimetrías y de las diferencias; es en este sentido como entendemos la reacción producida, primero, en la apertura misma de la tercera etapa y los estatutos de segunda generación, y segundo, en la desleal reacción de las élites catalanas tras la STC 31/2010 que ha derivado en el incierto —y engañoso— proceso de independencia de Cataluña. Si la tercera etapa hubiera supuesto que el conjunto del sistema hubiera mutado hacia estatutos de segunda generación, la primera crítica no tendría fundamento; mas sí que habría podido evidenciar, quizá, las egoístas pretensiones de una

parte del pueblo de Cataluña que no pretenden el bienestar y el bien común, sino la satisfacción de intereses particulares en contra del pluralismo democrático del propio pueblo cuya representación solidaria parecen querer arrogarse. Cuando el marco es adecuado, salirse del mismo por motivos esencialistas da argumentos políticos para contrarrestar las legítimas aspiraciones de un grupo de individuos: por ello, ha llegado el momento de volver la mirada –sin brusquedad– a nuestro marco de convivencia para, dado el crucial momento político en que vivimos, empezar a resolver el nudo gordiano al que inevitablemente nos han abocado.

#### 4 COROLARIO

Escribía Josep Pla en su crónica *Madrid. El advenimiento de la República*: “No hay nada tan divertido como los federales españoles. En primer lugar, naturalmente, no tienen casi nada de federales, si es que tienen algo. Se llaman federales para dar a entender tan sólo que son más radicales que los republicanos y los socialistas. En una palabra, están dispuestos a que todos sepan que son los más terribles en cada momento. Lo cierto es que, en España, cuando alguien ha salido algo tarambana le basta y le sobra con llamarse a sí mismo federal para que lo tomen por lo que no es”<sup>29</sup>. Este descriptivo –y simpático– pasaje no es sino la constatación del problema político de fondo que se ha esbozado en estas páginas, pero del que el constitucionalista no debe huir.

La reforma federal de la Constitución española debe incluir tal adjetivo en su articulado, siendo nuestra apuesta en el artículo 2. Asimismo, se deberían incluir el nombre de todas las comunidades y ciudades autónomas que conforman España, siendo una buena propuesta la del Gobierno de Rodríguez Zapatero y analizada en su momento por el Consejo de Estado con interesantes aportaciones doctrinales<sup>30</sup>. Pero dicha cuestión formal solo será posible porque previamente en España se ha adoptado, tras el momento constituyente de 1978, un espacio federal, con dinámicas que deben, no obstante, mejorarse. En tal sentido, resulta del todo paradigmática la situación del Senado para que se haga efectiva su caracterización constitucional de cámara de representación territorial.

La sola formalidad de incluir la palabra federal en nuestra Constitución no será, en cambio, el ungüento milagroso para los problemas de España. Siquiera el placebo. Debe ser la consecuencia de la aceptación por la amplia mayoría de la realidad ontológica de nuestro país, manifestación contemporánea de avatares históricos y, sobre todo, el remedio que calme las aguas turbulentas y devuelva las aguas bravas al cauce de la serenidad y la concordia. Esa formalidad, por tanto, debe ser el impulso para un replanteamiento del bienestar y del bien común, en el contexto europeo, el pistoletazo de salida para un nuevo tiempo que dirija nuestra atención, nuestra mirada y nuestros esfuerzos a la España y a la Europa del siglo XXI. Por tanto, ese momento de reforma constitucional es la oportunidad para consolidar el camino iniciado en 1978 y por ello lo venimos considerando como la atestiguación de lo sucedido y de lo necesario. En este sentido, no sería necesario una impostación lingüística sobreactuada: se podría seguir usando la terminología de comunidades autónomas, pues es un término con fortuna y que trae causa de aportaciones doctrinales reflexivas sobre el federalismo y los roles del Estado federal y los Estados federados<sup>31</sup>.

En definitiva, se apuesta por la consolidación de un modelo español de federalismo sobre los aciertos y los aprendizajes del Estado autonómico. Un modelo federal que nos devolviera los caracteres abiertos y plurales con que a lo largo de los siglos hemos convivido. España, desde sus orígenes es una unión, y ha ido ganando y perdiendo territorios a lo largo de la Historia. Definimos como federales hoy es superar las épocas oscuras y prepararnos para una mejor

relación con nuestro entorno cultural. Pongamos dos ejemplos: ¿si mañana Cuba quisiera volver a integrarse en España o si mañana la Península Ibérica se reunificara bajo un mismo Estado, el acuerdo federal lo sería, en cada caso, entre dos partes? ¿O sería un pacto multilateral? La respuesta a esta pregunta late en el fondo de los sentimientos que, parece, no nos atrevemos a constitucionalizar.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Aja Fernández, E. 1999. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Álvarez Junco, J. y Rubio Llorente, F. 2006. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*. Madrid: CEPC y Consejo de Estado.
- Aragón Reyes, M. 1995. «El Estado Autonómico: ¿modelo indefinido o modelo inacabado?», *Autonomías*, 20: 187-195.
- Balaguer Callejón, F. 2019. «Federalism and Democratic Quality: The Contribution of Territorial Pluralism to Constitutional Democracy», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Biglino, P. 2019. «Political Pluralism and Independence in Catalonia: Lessons Learned from Federalism», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Cámara Villar, G. 2019. «Federal Reform of Spain vs. Secession in Catalonia. Could Constitutional Reform Provide a Response to the Demands Upon Which the Justification for Secession Are Based?», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Castellà Andreu, J.M. 2019. «Constitution and Referendum os Secession in Catalonia», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Cruz Villalón, P. 1991. «La Constitución territorial del Estado», *Autonomías*, 13: 61-69.
- Cruz Villalón, P. 1981. «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 4 (número monográfico): 53-63.
- Fossas Espadaler, E. 2019. «Which Federalism for Spain?», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Guillén López, E. 2019. «Constitutional Reform and Federalism in Spain. A modest proposal», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- La Pergola, A. 1969/2016. *Vestigios "contractualistas" y estructura federal en la Constitución de los Estados Unidos*. Madrid: Tecnos. (Traducción de Blanca Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso).
- La Pergola, A. 1973. «El empirismo en el estudio de los sistemas federales: en torno a una teoría de Karl Friedrich», *Revista de Estudios Políticos*, 188: 21-79. (Traducción de Jorge Rodríguez-Zapata).
- López Aguilar, J.F. 1998. *Estado autonómico y hechos diferenciales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López-Basaguren, A. 2019. «Claims for Secession in Catalonia. Rule of Law, Democratic Principle and Federal Alternative», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Montilla Martos, J.A. 2019. «Constitutional Reform Within the Context of the Debate on the Independence of Catalonia», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Montilla Martos, J.A. 2015. *Reforma federal y Estatutos de segunda generación*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Pla, J. 1933/2003. *Madrid. El advenimiento de la República*. Madrid: El País.
- Ragone, S. 2008. «La Costituzione spagnola del 1978 e il suo debito verso quella italiana», en F. Fernández Segado (coord.), *Dignidad de la Persona, Derechos Fundamentales, Justicia Constitucional*. Madrid: Dykinson.
- Rescigno, G.U. 1972. *Le convenzioni costituzionali*. Padova: CEDAM.
- Rovira Viñas, A. 1989. «Reflexiones sobre la estructura del Estado y las dificultades de operar con modelos de derecho comparado», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 65: 57-85.
- Ruiz Robledo, A. 2006. «Sobre las decisiones políticas fundamentales del Artículo 2 de la Constitución: 2005-06, un nuevo momento constituyente del Estado Autonómico», en G. Ruiz-Rico Ruiz (coord.), *La reforma de los estatutos de autonomía. Actas del IV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sanz De Hoyos, C. 2016. *Conversión del Estado unitario en Estado federal*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Schmitt, C. 1927/1992. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza. (Traducción de Francisco Ayala).

- Solozábal Echavarría, J.J. 2004. *Nación y Constitución. Soberanía y autonomía en la forma política española*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Tomás y Valiente, F. 1996. «Soberanía y autonomía en las Constituciones de 1931 y 1978», en A. Iglesias Ferreirós (ed.), *Autonomía y soberanía. Una consideración histórica*. Madrid: Marcial Pons, Seminario de Historia del Derecho de Barcelona.
- Tornos Mas, J. 2019. «Secession and Federalism. The Spanish Case», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Tudela Aranda, J. 2019. «The Constitutional Answer to the Crisis of the Model of the Territorial Organization», en A. López-Basaguren y S.-E. Escajedo (eds.), *Claims for Secession and Federalism*. Cham: Springer.
- Vandelli, L. 1982. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Madrid: IEAL. (Traducción de F. López Ramón y P. Lucas Murillo de la Cueva).

## NOTAS

---

- 1 Cfr. La Pergola, 1969/2016.
- 2 Cfr. La Pergola, 1973.
- 3 *Vid.* Rovira, 1989: 65 y ss.
- 4 Balaguer Castejón, 2019: 430.
- 5 Tomás y Valiente, 1996.
- 6 Ragone, 2008: 86 y ss.
- 7 Cruz Villalón, 1991.
- 8 Ruiz Robledo, 2006: 130 y ss.
- 9 Cruz Villalón, 1991: 64.
- 10 Cruz Villalón, 1981.
- 11 Schmitt, 1927/1992: 54 y ss.
- 12 Aragón Reyes, 1995: 187.
- 13 Solozábal Echavarría, 2004: 204-210.
- 14 *Vid.* López Aguilar, 1998: 119 y ss.
- 15 Aja Fernández, 1999: 161.
- 16 López Aguilar, 1998: 42.
- 17 López Aguilar, 1998: 99.
- 18 Cruz Villalón, 1991: 64.
- 19 Vandelli, 1981: 406 y ss.
- 20 *Vid.* Rescigno, 1972.
- 21 *Vid.* Montilla Martos, 2015: 19-74.
- 22 Actualmente se encuentra en Cortes Generales la propuesta de reforma integral del Estatuto de la Región de Murcia, por el que se equipararía a los de segunda generación. En igual situación se encuentra el Estatuto de La Rioja.
- 23 *Vid.* Balaguer Castejón, 2019: 428-429.
- 24 Cfr. Sanz de Hoyos, 2016.
- 25 *Vid.* Montilla Martos, 2015: 17.
- 26 Guillén López, 2019: 515.
- 27 *Ex plurimis*, Montilla Martos, 2015; Guillén López, 2019; Fossas Espadaler, 2019; Tudela Aranda, 2019.
- 28 Biglino, 2019; Cámara Villar, 2019; Castellà Andreu, 2019; Montilla Martos, 2019; López-Basaguren, 2019; Tornos Mas, 2019: 400 y ss.
- 29 Pla, 1933/2003: 128-129.
- 30 Álvarez Junco y Rubio Llorente, 2006.
- 31 La Pergola, 1973.