

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL:  
HACIA UN RÉGIMEN COMPETENCIAL SISTEMATIZADO**

*José Joaquín Fernández Alles*

*Profesor Doctor de Derecho Constitucional*

*E.U. Francisco Tomás y Valiente. Universidad de Cádiz*

**SUMARIO**

- 1. Planteamiento: una reforma limitada.*
- 2. Reforma constitucional y sentimiento constitucional.*
- 3. Un régimen competencial disperso, complejo y desconectado de las competencias de la Unión Europea.*
- 4. La nacionalización del derecho constitucional europeo y la sistematización del régimen competencial español.*
- 5. Conclusiones.*
- 6. Nota bibliográfica.*

### *1. Planteamiento: una reforma limitada*

El contenido de la reforma constitucional planteada en España en abril de 2004, cuyo objeto obedece al Pacto de Legislatura suscrito entre el Grupo Parlamentario Socialista y otros grupos parlamentarios -en su mayoría de ideología nacionalista-, fue acotado por el Presidente del Gobierno a las siguientes materias en la primera jornada del Debate de Investidura de la VIII Legislatura: reforma del Senado, orden de sucesión en la Corona, denominación oficial de las diecisiete Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas y referencia a la Constitución Europea<sup>1</sup>. Una limitación de materias, entre otros motivos propiciada por el temor que inspira abrir un proceso de imprevisibles consecuencias contrarias los principios de igualdad y unidad, que sólo por una razón metodológica debería reducir nuestras reflexiones jurídicas sobre la propuesta a esos contenidos anunciados, más aún cuando el otro partido mayoritario -el Partido Popular- ha excluido expresamente el Título VIII del objeto de la reforma constitucional. Sin embargo, desatendiendo esa recomendación metodológica, que reduciría el objeto de este trabajo a la propuesta del Gobierno -muy condicionada por las circunstancias políticas-, en estas páginas adoptaremos la actitud que se ha venido a llamar del "jurista persa"<sup>2</sup>, esto es, la posición neutral y desapasionada de quien se sitúa fuera de España y de su ordenamiento, que prescinde de las servidumbres partidistas y, en esta materia, permite valorar la posibilidad de reformar a medio plazo incluso un contenido "no anunciado" por el Presidente del Gobierno, en particular, el actual régimen competencial de nuestra Constitución, cuyo carácter asistemático, complejo, confuso y parcialmente transitorio, se muestra en patente desconexión con la regulación comunitaria europea sobre competencias exclusivas, compartidas (concurrentes, complementarias...), subsidiarias e implícitas.

En primer lugar, surge una cuestión de sistemática constitucional: ¿puede permanecer por mucho tiempo el régimen constitucional español ajeno al sistema comunitario europeo, cuyas instituciones deciden las grandes líneas políticas de importantes competencias que se ejecutan por el Estado y las Comunidades Autónomas?. En segundo lugar, debe responderse a una cuestión práctica: ¿es la reforma constitucional, con su impronta siempre innovadora y actualizadora, el mejor método para satisfacer definitivamente las pretensiones de los partidos

1. Sobre la nacionalización del Derecho constitucional europeo, F. Rubio Llorente, "El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa", *REDC*, núm. 48, 1996, págs. 20, 21 y 31.

2. P. Cruz Villalón, "La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 4, monográfico, 1981, págs. 53-63.

nacionalistas, anclados en categorías por lo general abandonadas hace más de medio siglo -o incluso antes- en Derecho comparado: hecho diferencial, soberanismo secesionista, confederalismo, desigualdad, asimetría?. Y en tercer lugar, aparece una cuestión de técnica jurídica: ¿debe permanecer el régimen competencial tal como está, con la mayor parte del Estado de las Autonomías fuera del texto de la Constitución, ubicado en el resto del bloque de la Constitucionalidad y en la doctrina del Tribunal Constitucional-Estado autonómico jurisprudencial?.

Aunque la mutación constitucional es un expediente eficaz y suficiente para resolver nuestras dudas, y para hacer prescindible cualquier reforma constitucional, la ubicación en la norma suprema de un sistema competencial único y coherente, si no como objeto de inmediata reforma, sí al menos merece ser objeto de meditado análisis. Ése es el propósito de las siguientes líneas.

## ***2. Reforma constitucional y sentimiento constitucional***

### **1. La anunciada reforma constitucional: Iniciativa del Gobierno de la Nación y contenido**

En el Debate de Investidura, celebrado en el Congreso de los Diputados los días 15 y 16 de abril de 2004, el entonces candidato, Rodríguez Zapatero, anunció una reforma constitucional limitada destinada a modificar el régimen jurídico del Senado y corregir la discriminación de la mujer en la línea sucesoria de la monarquía<sup>3</sup>. Tres semanas después, en el Senado, el ya Presidente del Gobierno diría: "Esa reforma del Senado constituye no sólo parte esencial de un proyecto de reforma concreta y limitada de la Constitución Española, sino también condición inexcusable para afrontar en condiciones la aplicación de uno de los ejes del programa con el que el Partido Socialista concurre a las pasadas elecciones generales: reforzar la cohesión y la vertebración de España y defender la identidad, el autogobierno y la participación de las comunidades autónomas en una tarea común"<sup>4</sup>.

En la misma sesión de la Cámara Alta, continuaría su discurso sobre la reforma: "(...) el transcurso de esos mismos veinticinco años ha servido (...), para poner de relieve algunas insuficiencias del texto de la Constitución, que pueden

3. *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente*, núm. 2. Jueves, 15 de abril 2004, pág. 16.

4. *Diario de Sesiones. Senado*, Pleno, núm. 2, de 11/05/2004, Presentación del Gobierno, págs. 18 y 19.

y deben corregirse con la naturalidad de quien se decide a mejorar su propia obra. Lo he anunciado en distintas ocasiones y hoy lo confirmo: es propósito del gobierno preparar con calma, con estudio y con rigor una reforma de la Constitución que revise la regulación de la sucesión en la Corona, para adaptar sus normas al principio de no discriminación de la mujer; que proceda a la incorporación a su texto de una referencia a la futura Constitución Europea; que incorpore la denominación oficial de las comunidades autónomas y de las dos ciudades autónomas y que revise la composición y funciones del Senado para que éste pueda desarrollar la identidad de Cámara territorial que le confiere la propia Constitución"<sup>5</sup>.

El Presidente del Gobierno abundaría en el carácter limitado de la reforma: "Por eso queremos ofrecer a todas las fuerzas políticas un consenso básico para afrontar una reforma concreta y limitada de la Constitución que aborde esos problemas. 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 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas y su consideración definitiva como parte esencial del Estado y su forma de organizarse territorialmente; 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.

En el ámbito procedimental de los trámites preliminares, el Presidente Rodríguez Zapatero, manifestó que será el Gobierno quien tomará la iniciativa para la reforma, para lo cual solicitará un informe previo al Consejo de Estado<sup>6</sup>, cuyo texto constituirá la base de su proyecto, contando con el auxilio del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, que desde ese momento pasaría a adscribirse al propio Consejo de Estado, abandonando la órbita estricta del Gobierno.

5. *Diario de Sesiones. Senado*, Pleno, núm. 2, cit, pág. 19.

6. Presumiblemente este informe se verá condicionado por el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de 21 de octubre de 2004, relativo al Tratado por el que se establece la Constitución Europea, que afirma: "con carácter previo a la ratificación, es conveniente que se haga uso de la facultad prevista en el artículo 95.2 de la Constitución para que el Tribunal Constitucional declare si existe o no contradicción entre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la propia Constitución española".

Como contestación a la iniciativa gubernamental, en el Debate de Investidura el líder de la oposición, Mariano Rajoy, manifestaría sobre la reforma propuesta: "Cualquier reforma constitucional debe contar como mínimo con un nivel de apoyo similar al de su aprobación en 1978. No olvide que la Constitución es la de todos los españoles. Nuestros votos, que representan a cerca de diez millones de españoles, son imprescindibles para lograr el consenso necesario y los utilizaremos con sentido de la responsabilidad, pero ya desde este momento quiero afirmar cuatro ideas que son para nosotros irrenunciables: la primera es la unidad de España cuyo proyecto común hemos de seguir fortaleciendo; la segunda, la igualdad de los españoles ante la ley y en su aplicación; la tercera, la autonomía de las nacionalidades y regiones y el mantenimiento de un Estado viable, con capacidad de ejercer eficazmente las funciones de un Estado moderno; por último, el fortalecimiento de los vínculos de solidaridad entre los españoles. Cualquier propuesta de reforma que quiebre o debilite estos principios no contará con nosotros"<sup>7</sup>. En las semanas siguientes, dirigentes del Partido Popular manifestaron estar dispuestos a aceptar "una reforma, aunque limitada, de la Constitución, para modificar la composición y las funciones del Senado", en particular, el portavoz del PP en la Cámara Alta, García Escudero, se pronunciaba sobre la reforma del Título III CE, afirmando que su partido "no está cerrado a nada" y que aceptará, si existe consenso, cambiar el Título III de la Constitución, pero en ningún caso el VIII, el de la organización territorial del Estado: "el PP va a colaborar, no se cierra a una reforma de la Constitución", pero antes "queremos ver, saber, participar y estudiar" qué cambios se ponen sobre la mesa.

## 2. Motivos para la reforma constitucional

¿Qué requisitos deben concurrir para que una reforma constitucional sea legítima en la España actual? Según la tesis de Gabriel Cisneros, ponente de la Constitución de 1978, cuyo contenido fue expuesto en diversos foros -entre ellos nuestro seminario sobre el XXV Aniversario de la Constitución en el Campus de la Bahía de Algeciras de la Universidad de Cádiz-, junto a la observancia del procedimiento prescrito, tres son los requisitos para hacer viable una reforma constitucional: necesidad, consenso y oportunidad<sup>8</sup>.

7. *Ibidem*, pág. 18.

8. Según Gabriel Cisneros, además del sometimiento a las reglas, se requiere la verificación de tres principios: el de necesidad, es decir, que exista una clamorosa demanda social; el de oportunidad, que no puedan producirse mayores riesgos que las mejoras que se pretenden alcanzar, y el principio de consenso, esto es, que se aborde con el mismo o superior consenso que tuvo la redacción de la Constitución. Gabriel Cisneros Laborda: "Historia de un éxito". *Conferencia impartida para los alumnos de la asignaturas de Área de Derecho Constitucional de la Escuela Universitaria Francisco Tomás y Valiente*. Algeciras, 28 de octubre de 2003.

Sobre la base de los argumentos de defendidos por el citado "padre de la Constitución", que el resto de los miembros de la ponencia ha considerado razonables, nos atreveríamos a sistematizar esas tres condiciones de la siguiente forma: a) Verificación del procedimiento de reforma constitucional, a ser posible con igual o mayor respaldo popular que en 1978; b) Ánimo de mejorar el funcionamiento de la Constitución para garantizar su normatividad, con vocación actualizadora, integradora y de servicio a los ciudadanos; y c) Necesidad basada en fundamentos técnicos jurídicos.

Creemos que el primer requisito, la verificación del procedimiento y presupuestos de la reforma constitucional, incluidas la constitucionalidad formal y la constitucionalidad material de la reforma, principalmente el referéndum, incorpora ya los elementos citados por Cisneros: el consenso y la oportunidad. Y no sólo, como afirma el profesor Pedro de Vega, porque el referéndum es, ante todo, una institución de control y garantía, sino además por la propia lógica del procedimiento de reforma constitucional, cuyo desarrollo sólo ofrece dos posibilidades, a saber: si los partidos mayoritarios y el pueblo español no "consienten" la reforma constitucional, sencillamente no podrá haber reforma, pero si ambos consienten la reforma, y si es posible con el alcance de 1978, ya se entenderá provista del consensus (elemento volitivo) y de la oportunidad, que ha de concebirse como adecuación al tiempo político y a la circunstancia histórica, y asimismo cálculo de las consecuencias de la reforma, cuya valoración está incluida en la decisión del pueblo y del poder constituyente constituido. O escrito con otras palabras: si el poder constituyente constituido considera que debe aprobar la reforma es porque entiende que es oportuna, no pudiéndose desligar -al menos en términos jurídicos- el juicio de la oportunidad de la reforma del mismo juicio sobre la observancia del procedimiento constitucional; si éste se ha cumplido, y se ha alcanzado el mismo nivel de consenso que en 1978, no hay nada que objetar<sup>9</sup>.

En cuanto al segundo elemento, de naturaleza teleológica, se trata de una condición muy vinculada al sentimiento constitucional y al mismo nos referimos en el tercer apartado.

El tercer y último elemento -la necesidad-, más que una clamorosa demanda social, implica que la reforma se debe asentar en fundamentos técnico-jurídicos que la hagan imprescindible para preservar la normatividad constitucional, siempre sobre la base de conceptos y categorías constitucionales que permitan cum-

9. Cfr. F. De Carrera, *La Vanguardia*, 8 de enero de 2004, pág. 11; y M. Jiménez de Parga, "Otras circunstancias, otro consenso", *ABC*, Madrid, 10 de junio de 2004, pág. 3.

plir compromisos internacionales, adaptar la norma suprema a nuevos desarrollos de los derechos individuales y colectivos o satisfacer requerimientos de la mayoría de los ciudadanos. Si nos referimos a la reforma del Senado, su necesidad implica abrir un debate serio entre los ciudadanos y valorar las distintas alternativas reformadoras, porque parece claro que un Senado cuyos miembros sean elegidos por órganos legislativos o ejecutivos no tendría el grado de legitimación democrática directa de que gozan actualmente los cuatro senadores de cada circunscripción provincial. Antes que reemplazar al pueblo por "órganos ejecutivos o parlamentarios" en el procedimiento de designación, bien a través del modelo del Bundesrat o el de las Diputaciones Provinciales, ¿no sería más útil reforzar la funcionalidad territorial del Senado, esto es, aumentar las competencias "no legislativas" relativas al funcionamiento, control e integración de los entes territoriales?. Sobre todo, si tenemos en cuenta dos reflexiones destacadas por distintos autores; en primer lugar, que un modelo de designación "no popular" de senadores quedaría sujeto a la acción centralizadora de decisiones propia de los cuadros de los partidos políticos, quienes podrían neutralizar los efectos perseguidos con la reforma; y, en segundo lugar, que atribuir al Senado competencias legislativas de "única lectura", más que una "reforma del Senado" debería calificarse como una reforma del entero "sistema bicameral asimétrico y desigual" establecido en nuestra Constitución, por su efecto sobre el estatuto del Congreso de los Diputados<sup>10</sup>. ¿Por qué simplemente no se ubican en el Senado los consejos de políticas fiscal y financiera, los consejos nacionales o las conferencias sectoriales, sin más expediente que la reforma del Reglamento?.

En este ámbito de la necesidad de la reforma, menores problemas plantea la aplicación del principio de igualdad al régimen sucesorio o las referencias nominales a las diecisiete Comunidades Autónomas y a las dos Ciudades Autónomas, todas ellas consecuencias lógicas de una interpretación sistemática de la Constitución y, en los dos últimos casos, del bloque de la constitucionalidad.

En fin, desde el punto de vista de la necesidad de una reforma constitucional, más interesante que las materias propuestas por el Presidente del Gobierno, nos parecería una reflexión de *constitutione ferenda* sobre la conveniencia de regu-

10. Cfr. F. Tomás y Valiente, "Perspectivas, preguntas y decisiones acerca de la reforma constitucional del Senado", *La Reforma del Senado*, Madrid, CEC, 1995, págs. 133 y ss; Los trabajos incluidos en la obra F. Pau i Vall, *El Senado, Cámara de representación territorial*, Madrid. Tecnos-AELPA, 1996; E. Alberti Rovira, *La reforma constitucional del Senado*, Barcelona, IEA, 1995, págs. 23 y ss; A. Garrorena Morales, "Una propuesta para la reforma constitucional del Senado", *RCG*, núm. 34, 1995, págs. 7 y ss.; M. Martínez Sospedra, "La difícil viabilidad del centauro. Las funciones del Senado. Notas sobre un modelo de reforma constitucional", *RGD*, núm. 644, 1998, págs. 5399 y ss.

lar en el Título VIII un sistema competencial único donde el ciudadano pueda conocer, con mínima claridad, cuáles son los distintos niveles competenciales del Estado (europeo, estatal, autonómico y local), cuáles son las competencias que corresponden a cada nivel y cuáles son los principios articuladores del ese sistema competencial. En este sentido, una reforma constitucional como la que se pretende, que se aplica a un ordenamiento como el español con una sólida y contrastada experiencia de adaptación-mutación constitucional en cuestiones territoriales, no parece que una referencia a la "Constitución Europea" y los nombres de las Comunidades Autónomas, sea tan necesaria como la incorporación que defendemos en este trabajo: un sistema competencial coherente y completo que incluya asimismo un sistema de relaciones intergubernamentales.

### **3. Sentimiento constitucional y sentimiento anticonstitucional: *Lealtad constitucional, Bundestreue y correttezza costituzionale***

Toda reforma constitucional está vinculada al sentimiento constitucional (*Verfassungsgefühl*) y al entendimiento de la Constitución como sistema de valores y como "ciencia de la cultura"<sup>11</sup>, así como también a la voluntad de lograr una progresiva adaptación de la norma suprema a la realidad para evitar un alejamiento tal que conduzca a una ruptura constitucional. Este segundo elemento "teleológico" -el fin de de la reforma es actualizar la norma suprema- se manifiesta en la adhesión del poder constituyente constituido (representativo y popular) a las funciones que ha de cumplir toda reforma constitucional: a) la adecuación entre realidad jurídica y realidad política; b) la articulación de la continuidad jurídica del Estado, y c) el cumplimiento de una institución básica de garantía<sup>12</sup>. Como tal, el sentimiento constitucional viene a ser un elemento que permite concebir la reforma constitucional como método con vocación actualizadora de la ley de leyes, técnica para preservar para su normatividad e instrumento para garantizar su éxito y perdurabilidad en el futuro. Como consecuencia de ello, no se entendería una reforma constitucional que se presentara como medio para satisfacer pretensiones anticonstitucionales, o como planteamiento ajeno a la lealtad territorial (*Bundestreue*) o a los contenidos propios de la *correttezza costituzionale*.

11. Cfr. K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1983, págs. 199-205; y P. Häberle, *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*. Madrid. Tecnos, 2000, págs. 30 y ss.

12. Cfr. P. de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Tecnos, 1985, págs. 67-76.

### ***3. Un régimen competencial disperso, complejo y desconectado de las competencias de la Unión Europea***

#### **1. El régimen competencial español**

El régimen competencial español permite la existencia de ámbitos competenciales comunitarios europeos (a través de la habilitación del art. 93 CE), estatales (arts. 149 y 150 CE), autonómicos (arts. 147, 148, 149 y 150) y locales (arts. 147 a 142 CE y garantía institucional de la autonomía local). ¿Cómo se conciben actualmente esos ámbitos que han de incardinarse en un sistema competencial coherente?.

*1) Competencias estatales.* El régimen distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que deriva del bloque de la constitucionalidad, no sólo se encuentra alejado de todo planteamiento sistemático y eficaz, sino que además es confuso y complejo, lo que ha propiciado la existencia de solapamientos, duplicidades y recurrentes conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Este reparto de competencias, ubicado en los arts. 143 y siguientes de la CE, se desarrolla en los Estatutos de Autonomía, las leyes estatales de transferencia y delegación de competencias, la legislación básica, las técnicas de coordinación y cooperación y los Reales Decretos de transferencias de funciones y servicios, encontrando su complemento ineludible en las sentencias del Tribunal Constitucional.

Ese reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se articula a partir de las categorías de las competencias exclusivas (absolutas y relativas), compartidas y concurrentes, consecuencia del entendimiento de que las funciones públicas que se reparten entre las instancias centrales y las autonómicas pueden ser tanto de tipo legislativo como ejecutivo. En este sentido, se distinguen las materias íntegramente reservadas a la competencia estatal, las materias que los Estatutos de Autonomía reservan íntegramente a la competencia de las respectivas Comunidades Autónomas (en ambos casos se asumen todas las funciones ejecutivas y legislativas), y materias en relación a las cuales tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan funciones y competencias en distintos niveles. En este caso, que es el más común en la práctica, se establece un reparto de funciones (así, por ejemplo, el Estado legisla y la Comunidad Autónoma ejecuta) o una división de atribuciones incluso dentro de la misma función (así, por ejemplo, el Estado emite la legislación básica y la Comunidad Autónoma aprueba la legislación de desarrollo).

Pero este esquema competencial, ya de por sí complicado, no se entiende sin

otras categorías de naturaleza asimismo competencial: la cambiante y no uniforme doctrina sobre la legislación básica, la regulación de las condiciones básicas (art. 149.1.1 CE), diversos títulos genéricos y horizontales vinculados al interés general, las materias reservadas a la ley orgánica -que son indisponibles por las Comunidades Autónomas-, la cláusula residual, la cláusula de prevalencia, el principio de supletoriedad (art. 149.3 CE), la premisa de que el artículo 149.1 CE no se configura como un límite absoluto a las competencias de las Comunidades Autónomas, toda vez que las competencias exclusivas estatales pueden ser absolutas y relativas, lo que permite ampliar las competencias autonómicas y activar los procedimientos del art. 150.1 y 2 CE. Y también otras reglas de aplicación cuyo conocimiento es imprescindible para entender el Estado de las Autonomías, por ejemplo, aquellos casos en que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas se hace depender de los términos que establezca una Ley estatal no básica (art. 149.1.26 CE: policías autonómicas "en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica"); o, en relación con la potestad reglamentaria, cuando la competencia de legislación pertenece al Estado y la de ejecución a la Comunidad Autónoma, en cuyo supuesto se ha de distinguir si el reglamento es "legislación" o "ejecución", ya que en el primer caso, la potestad reglamentaria corresponde al Estado, y en el segundo, a la Comunidad Autónoma; lo cual obedece a la doctrina de que si el reglamento se dicta en desarrollo de una ley estatal se entiende que es "legislación", y si es de tipo organizativo o de funcionamiento, se dice que es "ejecución". Sin que podamos olvidar diversos instrumentos unilaterales, bilaterales y multilaterales de control, coordinación y cooperación, que no reproducimos para no agotar al lector, o la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, y otras categorías imprescindibles para entender el complejísimo régimen competencial español, tan necesitado de sistematización constitucional<sup>13</sup>.

2) *Competencias autonómicas*. Las competencias autonómicas se conciben según el esquema de categorías indicado anteriormente -competencias exclusivas, compartidas y concurrentes-, y conforme a la regulación de los respectivos Estatutos de Autonomías, que al integrarse en el bloque de la constitucionalidad, sirven de parámetro de constitucionalidad y criterio para definir las relaciones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo,

13. Cfr. P. Cruz Villalón; J. Tornos Más, "Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas: Perspectivas de futuro", *RAAP*, núm. 12, 1992, págs. 13-15; F. Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988, págs. 33 y ss.

esta aparente unidad de criterio a la hora de nominar y regular las competencias no desmiente sino que confirma el carácter asistemático del régimen competencial español, especialmente cuando comprobamos que en los Estatutos de Autonomía frecuentemente se califica como competencia exclusiva autonómica lo que la Constitución considera competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma. En este sentido, el Título I del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) es un buen ejemplo de cuanto decimos, no sobrando casos en que estas mismas materias -exclusivas para el Estatuto y compartida para la Constitución- se entienden como competencias concurrentes en la normativa comunitaria europea.

3) *Competencias comunitarias europeas*. El desajuste en la calificación competencial de las funciones y materias se percibe con claridad en el Derecho constitucional europeo<sup>14</sup> y, muy en particular, en el Tratado de 29 de octubre de 2004, por el que se instituye una Constitución para la Unión Europea, cuyo texto, además de concebir "objetivos" (art. 3) y establecer principios reguladores del ejercicio competencial: (subsidiariedad y proporcionalidad (art. 9)<sup>15</sup>, clasifica las siguientes "categorías de competencias" (art. 11): exclusivas, compartidas y subsidiarias (cláusula de flexibilidad), sin perjuicio de acciones de apoyo, coordinación y complemento ("competencias complementarias" del art. 16), y de las tradicionalmente calificadas como competencias implícitas<sup>16</sup>. Clasificación que se completa con las muchas reglas que integran el régimen competencial comunitario, así por ejemplo, en relación con las competencias compartidas, donde se establecen ámbitos en los que los Estados miembros pueden legislar siempre que la Unión europea no haya ejercido su competencia legislativa, lo cual podría llevar a cabo con pleno derecho. Una vez que las instituciones comunitarias legislan en el ámbito de que se trate, los Estados miembros sólo pueden establecer las normas de desarrollo correspondientes en el ámbito al que se aplique dicha legislación. Además, dentro de las competencias compartidas entre la Unión Europea y los Estados miembros, es necesario distinguir entre competencias concurren-

14. Cfr. P. Häberle, "Derecho constitucional común europeo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993, págs. 8 y ss.

15. Cfr. J.M. Areilza Carvajal, "El principio de subsidiariedad en la construcción europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, págs. 73 y ss.

16. Weiler incluye este proceso en el fenómeno de mutación constitucional: absorción, extensión, expansión e incorporación. Especialmente la técnica de los poderes implícitos y la particular cláusula *necessary and proper* comunitaria (art. 235 del Tratado de la Comunidad Europea) representan factores determinantes de aquella mutación constitucional y, en particular, de la transformación de los límites competenciales comunitarios. Cfr. J.H.H. Weiler, *Europa, fin de siglo*, Madrid, CEC, 1995, págs. 52-74, 82, 140-146.

tes con las de los Estados miembros, donde en principio se produce el efecto de desplazamiento de la competencia estatal a favor de la competencia comunitaria, y las competencias complementarias.

En el caso de las competencias concurrentes, su ejercicio por los órganos comunitarios no excluye la posibilidad de que los Estados miembros continúen actuando en ese área, si bien ese ejercicio comunitario impide a los Estados miembros ir contra los actos adoptados por las instituciones comunitarias. En este ámbito concurrencial, la competencia estatal puede ser limitada, como la política agraria, donde la acción normativa comunitaria es muy detallada, o amplia, por ejemplo en materia de medio ambiente<sup>17</sup>.

4) *Competencias locales*, que deben ser objeto de un entendimiento asimismo sistemático y racionalizador, a partir de la garantía institucional de la autonomía local y el principio de suficiencia financiera<sup>18</sup>.

Pues bien, este régimen competencial, que ha transformado el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas y la aplicación efectiva del bloque de la constitucionalidad, aún no se ha "nacionalizado" ni integrado de forma sistemática en el Derecho español.

## **2. Las competencias europeas y el principio de primacía: Una cuestión pendiente**

El debate sobre la reforma constitucional quedará condicionado por las cuestiones relativas a la aplicación del Tratado de la Constitución Europea, cuya entrada en vigor tras su ratificación por los Estados, requiere que previamente se haya resuelto el problema de compatibilidad de su artículo 6 con la supremacía de la Constitución de 1978. Recordemos que el principio de primacía del Derecho comunitario ("Derecho de la Unión" según el tenor del artículo I-6) no es igual en la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y en la jurisprudencia de los Tribunales Constitucionales de algunos Estados

17. Cfr. J. J. Solozábal Echavarría, "Consideraciones constitucionales sobre el alcance y efectos de la integración europea", *REP*, núm. 90, 1995, pág. 60.

18. Cfr. J. Font y Llovet, "La reconstrucción jurídica de la autonomía local. Valoración general". *Anuario de Gobierno Local 2003*. Barcelona, 2004; J.M. Bandrés Sánchez Cruzat, *El principio de subsidiariedad y la Administración Local*, Marcial Pons, Madrid, 1999; J.L. Rivero Ysern, "La cooperación interadministrativa local", *RAAP*, núm. 46, 2002, págs. 57-94. Nuestra opinión sobre la incardinación del poder local en el Estado de las Autonomías, J.J. Fernández Alles, "Los pactos locales, entre el Derecho y la retórica política. Especial referencia al caso de Andalucía", *REAL*, núm. 290, 2002, págs. 53-92.

miembros. El Tribunal Constitucional Federal alemán, en la ST Solange I de 29 de mayo de 1974, asumió la prevalencia de los derechos fundamentales contenidos en la Ley Fundamental de Bonn, en tanto que la Comunidad Europea no contara con un catálogo de Derechos Fundamentales. En la Sentencia Solange II de 22 de octubre de 1986 afirmó que, en tanto las Comunidades Europeas y, en particular, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, garanticen de manera general una protección efectiva de los derechos fundamentales, que se considerase equivalente en lo esencial a la protección ofrecida por la Ley Fundamental, el Tribunal Constitucional Federal no ejercería su competencia en materia de aplicación del Derecho comunitario a la luz de los derechos fundamentales. Por su parte, la Sentencia de 12 de octubre de 1993 sobre el Tratado de la Unión Europea, el Tribunal Constitucional Federal alemán mantuvo que garantizaría una tutela efectiva de los derechos fundamentales frente al poder público de las Comunidades Europeas y que esa protección debería observarse en lo esencial, puesto que la protección de los derechos fundamentales que exige la Ley Fundamental garantiza de forma general el contenido de los derechos fundamentales. Además, esa función de garantía sobre la aplicabilidad del Derecho comunitario se realiza en una "relación de cooperación" con el Tribunal de Justicia Europeo que garantiza la tutela de los derechos fundamentales en cada caso concreto para todo el territorio de las Comunidades Europeas, por lo que el Tribunal Constitucional Federal alemán puede limitarse a una garantía general del estándar irrenunciable de los derechos fundamentales.

En el caso del Tribunal Constitucional de Italia, se establece como límites de la primacía del Derecho comunitario los principios generales del ordenamiento constitucional y los derechos inalienables de la persona -Sentencias 170/84 (Granital) y 232/1989 (Fragd)-.

En la jurisprudencia española, la Sentencia 28/1991, de 14 de abril, afirmó la vinculación al Derecho de las Comunidades Europeas, originario y derivado, que constituye un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales. Esta misma Sentencia reconoce la primacía del Derecho comunitario, al igual que lo hacen las Sentencias 64/1991, de 22 de marzo, 130/1995, de 11 de septiembre, y 58/2004, de 19 de abril, entre otras. Ha declarado también el Tribunal Constitucional que el artículo 93 de la Constitución no dota a las normas del Derecho comunitario de rango y fuerza constitucionales ni la eventual infracción de aquéllas por una disposición española entraña necesariamente una conculcación del citado artículo 93 de la Constitución ni convierte en litigio constitucio-

nal lo que sólo es un conflicto de normas infraconstitucionales (STC 28/1991) o no constitucionales (STC 180/1993, de 31 de mayo), sin que corresponda al Tribunal Constitucional controlar la adecuación de la actividad de los poderes públicos nacionales al Derecho comunitario, control que corresponde a los órganos de la jurisdicción en cuanto aplicadores que son del ordenamiento comunitario y, en su caso, al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, siendo una cuestión excluida del ámbito del recurso de amparo (STC 180/1993).

Ahora bien, en las Sentencias 64/1991 y 58/2004, el Tribunal Constitucional se considera habilitado para revisar la valoración judicial de la posible contradicción entre el Derecho comunitario y el interno cuando la misma haya implicado la lesión de alguno de los derechos fundamentales y libertades públicas enunciados en los artículos 14 a 30 de la Constitución porque, "en la medida en que se impugne en amparo un acto del poder público que, habiendo sido dictado en ejecución del Derecho comunitario europeo, pudiera lesionar un derecho fundamental, el conocimiento de tal pretensión corresponde a esta jurisdicción constitucional con independencia de si aquel acto es o no regular desde la estricta perspectiva del ordenamiento comunitario europeo y sin perjuicio del valor que éste tenga a los efectos de lo dispuesto en el art. 10.2 de la Constitución". Según la citada STC 58/2004, "el eventual juicio de incompatibilidad de una norma legal interna con el Derecho comunitario no puede depender exclusivamente de un juicio subjetivo del aplicador del Derecho, esto es, de su propia autoridad, sino que debe estar revestido de ciertas cautelas y garantías, tanto más cuanto en un sistema democrático la ley es la expresión de la voluntad popular - como se declara en el preámbulo de nuestra Constitución- y es principio básico del sistema democrático y parlamentario hoy vigente".

El problema de la compatibilidad entre la supremacía de la Constitución de 1978 y la primacía del Tratado constitucional sin duda superará el debate sobre la reforma planteada por el Presidente del Gobierno, condicionará su contenido y su posible realización.

#### ***4. La nacionalización del derecho constitucional europeo y la sistematización del régimen competencial español***

¿Sería imaginable desligar el Título VIII del proceso de nacionalización del "derecho constitucional europeo"? Creemos que no. Antes bien, la primera consecuencia que extraemos de la falta de incardinación del régimen competencial europeo<sup>19</sup> en el régimen constitucional español viene a ser la necesidad de nacionalizar el Derecho constitucional europeo en materia competencial<sup>20</sup>, lo que es lógica consecuencia de la "desinternacionalización" de la Unión Europea como consecuencia del Tratado por el que se instituye una Constitución para la Unión Europea, firmado en Roma el día 29 de octubre de 2004.

La Constitución debe regular un sistema competencial coherente y realista y "reconocer" el régimen comunitario europeo y los principios que rigen sus relaciones con el sistema estatal, empezando por el principio de autonomía institucional y procedimental<sup>21</sup>.

El ineludible proceso de nacionalización del Derecho constitucional europeo, la necesidad de corregir los desajustes en la calificación competencial entre la Constitución y los Estatutos de Autonomías y la conveniencia de constitucionar un sistema de relaciones intergubernamentales, nos lleva a plantear una reflexión seria sobre la posibilidad de incluir en la Constitución un régimen competencial español sistemático y articulado a partir de categorías equiparables a los distintos niveles de gobierno: competencias comunitarias europeas, estatales, autonómicas y locales. En este sentido, creemos que nuestro Estado de las Autonomías precisa de un sistema competencial coherente, simplificado y ubicado en el Título VIII, que -no lo olvidemos- además de régimen de organización territorial, tiene sentido como sistema competencial: la organización territorial se explica en cuanto que incorpora un régimen de distribución de competencias: descentralización política y administrativa.

19. Cfr. J. H.H. Weiler, *Europa, fin de siglo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pág. 206; y S. Cassese, "La costituzione europea", *Quaderno costituzionali*, núm. 3, 1991, págs. 487 y ss.

20. Cfr. F. Rubio Llorente, "El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa", cit., pág. 21; Véase E. García de Enterría, "El Proyecto de Constitución Europea", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, pág. 19; J.H.H. Weiler, *El Sistema Comunitario Europeo, Bolonia, Il Mulino*, 1985, págs. 87 y ss. y 124; G. C. Rodríguez Iglesias, "La Constitución de la Comunidad Europea", *Noticias/CEE*, núm. 100, 1993, pág. 99.

21. Mayor desarrollo nuestro sobre esta materia, J.J. Fernández Alles, "Reflexiones sobre la teoría constitucional de la integración europea", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 169, 1999, págs. 9-19.

El Título VIII de la Constitución de 1978 regula una "organización territorial del Estado" presidida por el principio dispositivo y provista de disposiciones adicionales y transitorias que venían a resolver la cuestión territorial (artículos 143-151 CE). Un cuarto de siglo después, su régimen de distribución territorial de poderes ha sido superado por una compleja y dispersa regulación competencial en el que se incardinan: 1) Competencias comunitarias europeas (exclusivas; compartidas: concurrentes, complementarias; implícitas; principios de subsidiariedad y proporcionalidad); 2) Competencias estatales (exclusivas absolutas y exclusivas relativas, compartidas, concurrentes); 3) Competencias autonómicas (exclusivas, compartidas y concurrentes); y 4) Régimen competencial local amparado por la garantía institucional de la autonomía local.

En fin, creemos que ese sistema competencial coherente, articulado sobre esos cuatro niveles de gobierno, antes que con otros contenidos prescindibles, es lo que debiera plantearse como objeto de una reforma constitucional concebida como método de superación del estado actual de regulación competencial, como decimos, muy disperso, complejo e ininteligible para un ciudadano medio<sup>22</sup>.

## ***5. Conclusiones***

1) En el Debate de Investidura celebrado los días 15 y 16 de abril de 2004, el Presidente del Gobierno anunció una "reforma constitucional" limitada" y referida cuatro materias: reforma del Senado, orden de sucesión en la Corona, denominación oficial de las diecisiete Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas y referencia al Tratado de 29 de octubre de 2004, por el que se instituye una Constitución para la Unión Europea. Así planteada, aunque se trata de una reforma asumible constitucionalmente -constitucionalidad formal y material- que presenta ventajas de diverso orden, sin embargo, no podemos considerarla imprescindible como método de protección constitucional, ya que los mecanismos de mutación constitucional de nuestro ordenamiento jurídico y, en particular, la jurisprudencia constitucional, se han mostrado con capacidad suficiente para actualizar la Constitución a las necesidades reales y resolver los problemas y conflictos más complejos de articulación territorial.

22. Sobre la necesidad de una teoría constitucional sobre relaciones intergubernamentales y el sometimiento de estas relaciones a la sede parlamentaria, en J.J. Fernández Alles, "Relaciones intergubernamentales y Administración única en el Estado de las Autonomías", F. Pau y Vall, *El futuro del Estado Autonómico*. Pamplona, Aranzadi, 2001, págs. 69-88.

2) Esa propuesta de reforma limitada, objeto de un Pacto de Legislatura entre el Grupo Parlamentario Socialista y otros grupos parlamentarios, ha sido superada por el debate sobre la eventual reforma constitucional derivada de la ratificación del Tratado de Roma por el que se instituye una Constitución para la Unión Europea, firmado el día 29 de octubre de 2004, cuyo texto plantea problemas de compatibilidad con la Constitución de 1978, según el Dictamen del Consejo de Estado, de 21 de octubre de 2004: "con carácter previo a la ratificación, es conveniente que se haga uso de la facultad prevista en el artículo 95.2 de la Constitución para que el Tribunal Constitucional declare si existe o no contradicción entre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la propia Constitución española".

3) El debate reformador ha servido para suscitar cuestiones constitucionales que avalarían otras alternativas. En este sentido, parece evidente que un Senado cuyos miembros sean elegidos por órganos legislativos o ejecutivos no tendría el grado de legitimación democrática directa que goza actualmente, resultado de los cuatro senadores de cada circunscripción provincial. Las propuestas reformadoras defienden un procedimiento de designación de los senadores, en el que se trata de "quitar al pueblo y poner a órganos", bien a través del modelo del Bundesrat -en Alemania se cuestiona el sistema- o el de las Diputaciones Provinciales. Sin duda, antes que modificar el procedimiento de designación de los Senadores, parecería más útil reforzar la funcionalidad territorial del Senado, esto es, aumentar las competencias "no legislativas" relativas al funcionamiento, cooperación y control de los entes territoriales -el Senado como Cámara de integración- y ubicar los consejos interterritoriales en esta Cámara. Especialmente, si tenemos en cuenta dos consecuencias previsibles: a) Un Senado de tipo alemán quedaría subordinado al poder de los cuadros dirigentes de los partidos políticos, quienes podrían neutralizar en la práctica la reforma que se pretende en la Cámara Alta; y b) Atribuir al Senado competencias legislativas de "única lectura", más que una "reforma del Senado", debería calificarse como una reforma del entero "sistema bicameral asimétrico y desigual" establecido en nuestra Constitución. Menor incidencia en el sistema político tendrá la aplicación del principio de igualdad al régimen sucesorio o las referencias nominales a las Comunidades Autónomas y a las Ciudades Autónomas, todas ellas consecuencias lógicas de una interpretación sistemática de la Constitución y, en los dos últimos casos, del desarrollo del bloque de la constitucionalidad.

4) La reforma constitucional será presumiblemente aplazada, por razones operativas, al último año de la VIII Legislatura -la reforma del Título II exige

disolución de las Cámaras y queda por conocer la Declaración del Tribunal Constitucional sobre el Tratado de la Constitución Europea-, y aunque hemos concluido que su iniciación, tramitación y aprobación no es imprescindible para mantener la eficacia constitucional, ya que el ordenamiento tiene mecanismos (mutación constitucional) de validez más que demostrada, tiene al menos el valor suscitar debates y reflexiones sobre la forma de perfeccionar nuestra norma suprema, con el fin de "ponerla al día", preservar su vigencia y velar por su normatividad. En este orden de ideas, un concepto actualizado y razonable de Constitución, como norma suprema y como sistema de valores, incluso como parte de la dimensión cultural del Estado, exige concebir la reforma constitucional que se pretende como un instrumento de adecuación entre realidad jurídica y realidad política, de articulación de la continuidad jurídica del Estado, de cumplimiento de una institución básica de garantía y de plasmación y fortalecimiento del sentimiento constitucional. Nunca podrá ser una forma de satisfacer las pretensiones -insólitas en Europa pero aún subsistentes en el Estado de las Autonomías- que reniegan abiertamente de la Constitución, de sus valores fundamentales y del sistema político español como marco de convivencia.

5) Planteamos una reflexión de *constitutione ferenda* sobre la conveniencia de incorporar al Título VIII un sistema competencial coherente y sencillo en virtud del cual el ciudadano pueda conocer, con mínima claridad, cuáles son los distintos niveles competenciales del Estado (europeo, estatal, autonómico y local), cuáles son las competencias que corresponden a cada nivel y cuáles son los principios articuladores de ese sistema competencial; un sistema que actualmente no existe y que reemplazaría una redacción constitucional ajena al desarrollo del bloque de la constitucionalidad y del proceso comunitario europeo. Entre las consecuencias derivadas de la implantación de ese sistema, que debe incorporar un régimen de relaciones intergubernamentales, y que ha de huir de toda consideración del Estado de las Autonomías y del proceso constitucional europeo como compartimientos estancos -ya que están íntimamente relacionados-, hemos de destacar la lógica reducción de la conflictividad competencial que ello provocaría ante el Tribunal Constitucional (imaginemos su aplicación al supuesto resuelto por la STC 194/2004, de 4-11) y la consolidación del sentimiento constitucional, que sólo puede existir si los ciudadanos entienden su Constitución.

## VI. Nota bibliográfica

La bibliografía esencial para analizar la reforma constitucional anunciada para la VIII Legislatura de las Cortes Generales, y valorar sus consecuencias, la podemos encontrar en las obras generales y manuales de la disciplina constitucional, algunos de cuyos autores han publicado recientemente en la prensa una visión actualizada de sus teorías sobre la reforma pretendida. Citamos, sin pretensión de exhaustividad, E. Aja Fernández, "De los Gobierno autonómicos", *El País*, 2 de mayo de 2004, pág. 17; M. Clavero Arévalo, "Nacionalidades y regiones", *Diario de Cádiz*, 3 de mayo de 2004, pág. 7; M. Jiménez de Parga, "Mutación, sí; reforma, no," *ABC*, Madrid, 30 de noviembre de 2003, pag. 3. J.J. Solozábal Echavarría, "Una Cámara de integración. ¿Cómo debe ser la reforma del Senado?", *El País*, 2 de mayo de 2004, pág. 17; G. Peces Barba, "Honrar a la Constitución", *El País*, 18 de julio de 2003, pág. 17, "La memoria y el olvido" *El País*, 22 de mayo de 2004, pág. 13; P. González-Trevijano, "Entre las manos en la Constitución", *ABC*, Madrid, 7 de diciembre de 2003, pág. 3, "Nuestro nombre es democracia", *ABC*, Madrid, 27 de marzo de 2004, pág. 3, y "Dadaísmo constitucional", *ABC*, Madrid, 5 de septiembre de 2003, pág. 3; M. Carrillo, "Los ciudadanos y los poderes en la Constitución", *El País*, 10 de octubre de 2003, pág. 17; J. Varela Suanzes-Carpegna, "España en la Constitución", *El País*, 26 de abril de 2004, pág. 17; F. De Carrera, *La Vanguardia*, 8 de enero de 2004, pág. 11; y M. Jiménez de Parga, "Otras circunstancias, otro consenso", *ABC*, Madrid, 10 de junio de 2004, pág. 3.

Acerca de la concepción, naturaleza y contenidos de la reforma constitucional, P. de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid, Tecnos, 1985; G. De Vergottini, "Referendum e revisione costituzionale: una analisi comparativa", *Giurisprudenza Costituzionale*, vol. XXXIX, núm. 2, 1994; M. Dogliani, "Potere costituente e revisione costituzionale", *Quaderni Costituzionali*, núm, 1, 1995; T. Groppi, "La reforma constitucional en los Estados federales entre pluralismo territorial y no territorial", *Revista de Derecho Político*, 54, 2002; págs. 113-127; "La revisione costituzionale negli Stati decentrati tra pluralismo territoriale e aterritoriale", *Le Regioni*, núm. 5, 2002. M. Martínez Cuadrado, "El espíritu de reforma constitucional y el método filisteo de contrarreforma", *Cuenta y Razón*, 98, 1996; A. Pace, "Constituciones rígidas y constituciones flexibles", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 33, 2000, págs. 3-37; A. Pace, J. Varela Suanzes, *La rigidez de las constituciones escritas*. Madrid, CEC, 1995.

Sobre el desarrollo de la Constitución territorial y el bloque de la constitucionalidad, L. Favoreu; F. Rubio Llorente, *El bloque de la constitucionalidad*, Cuadernos Cívitas, Madrid, Universidad de Sevilla-Civitas, 1991, y el *Informe de la Comisión de Expertos*, Madrid, 1981; P. Pérez Tremps, en L. López Guerra y otros, *Derecho Constitucional*, 2 vol., 3ª ed. Valencia, Tirant lo Blanc, 2000, págs. 287 y 302 y ss; L. López Guerra, "Algunas notas sobre la igualación competencial", *DA*, 232-233, 1992-1993; "Modelo abierto y hecho diferencial", *RVAP*, 46, III, 1997; "Conflictos competenciales, interés general y decisión política", *RCEC*, 1, 1988, 293 y ss; F. Rubio Llorente, "Sobre la conveniencia de terminar la Constitución antes de acometer su reforma", *Claves de la razón práctica*, 25, 1992, pág. 13; J. Pérez Royo, "Desarrollo y evolución del Estado autonómico: el proceso estatuyente y el consenso constitucional", AA.VV, *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996, págs. 51-70, y E. Aja, *El Estado autonómico: Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 1999.

En relación con los planteamientos clásicos sobre el sistema competencial descentralizado, su dinamicidad y adaptación a través de la mutación constitucional, véase C. J. Friedrich, *Gobierno constitucional y democracia*. 2 vol. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975.

Sobre el entendimiento integral de los sistemas territoriales en el seno de la Unión Europea, A. La Pergola, *Los nuevos senderos del federalismo*. Madrid, CEC, 1994; y J.H.H. Weiler, *El sistema comunitario europeo*, Madrid, CEC, 1995.

En relación a la función de integración que el poder constituyente y la Constitución han de aplicar, atiéndase a los fructíferos debates entre H. Kelsen, *El Estado como integración. Una controversia de principio*. Madrid, Tecnos, 1997; y R. Smend, *Constitución y Derecho Constitucional*, Madrid, CEC, 1985.

Algunas obras de referencia sobre la reforma de la organización territorial y los problemas del Estado de las Autonomías, E. García de Enterría, *La revisión del sistema de autonomías Territoriales: reforma de estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*. Madrid, 1988; "Los fundamentos constitucionales del Estado", *REDC*, 52, 1988, *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid, 1980; S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. 2, Madrid, Civitas, 1984;

M. Fraga Iribarne, *La Administración única. Una propuesta desde Galicia*. Santiago de Compostela, 1992; J. J. Solozábal Echavarría, *Nación y Constitución*. Biblioteca Nueva, Madrid, 2004; "El marco constitucional del debate sobre el Estado autonómico español", *Documentación Administrativa*, 232-233, 1993; *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, McGraw-Hill, 1998; E. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, cit.; P. Cruz Villalón; J. Tornos Más, "Las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas: Perspectivas de futuro", *RAAP*, 12, 1992, págs. 13-15.; F. Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1988; A. Sánchez Blanco, "La participación institucional de las comunidades autónomas en la política económica del Estado: una reflexión sobre la jurisprudencia constitucional", en *Los derechos fundamentales y libertades públicas II: XIII jornadas de estudio*. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Madrid, Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones, 1993, vol. II, págs. 1505-1531; M. Revenga Sánchez, "El Estado autonómico como Estado "del conflicto": El Parque Nacional de Doñana", *El sistema competencial de la Junta de Andalucía*, Granada, Comares, 2003, págs. 449-464.

En relación con la concepción del sistema competencial autonómico en el caso andaluz, J. L. García Ruiz. *El Derecho propio de Andalucía, Jerez de la Frontera*, 1992; y "Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía y su desarrollo efectivo", *El sistema competencial de la Junta de Andalucía*, Granada, Comares, 2003, págs. 47-106.

Sobre planteamientos innovadores e ideas para el debate, M. Ballbé; R. Martínez.; *Soberanía dual y Constitución integradora*. Barcelona, Ariel Derecho, 2003. Y sobre federalismo comparado y las técnicas que podrá incorporarse a nuestro bloque de la constitucionalidad, véanse la obra completa de D. J. Elazar y de D. S. Wright, *Unders-tanding Intergovernmental Relations*. Harcourt Brace y Co. 1988; H. P. Schneider. y K. Seidel, "Administración del Estado federal", AA.VV. *La Administración del Estado en las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1997; K. Stern, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, CEC, 1987; E. Katz, "El federalismo norteamericano: pasado, presente y futuro", *Temas de la Democracia*, Publicación Electrónica de USIS, vol. 2, núm. 2, mayo de 1997; N. Pérez Sola, "Riforme costituzionali e integrazione comunitaria: analisi comparata", *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 1999; págs. 929-943; G. Rolla, "La influencia de la Constitución española en el debate sobre la reforma

de la Constitución en Italia", *La Constitución Española de 1978: 20 años de democracia*. Madrid. Congreso de los Diputados. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998; págs. 455-469; R. Arnold, "La reforma constitucional en Alemania", *Revista de Derecho Político*, 37, 1992; págs. 375-384; P. Häberle, "Desarrollo constitucional y reforma constitucional en Alemania", *Pensamiento Constitucional*, núm. 7, 2000, págs. 15-43; A. Pizzorusso; A. Romboli, y R. Tarchi, "In difesa dei valori della Costituzione", *Il Foro Italiano*, v. CXIX, núm 9, sett., 1994; págs. 377-382; A. Pizzorusso, y E. Rossi, "Italie: Revision de la Constitution et justice constitutionnelle", en *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, vol. X, 1995; G. Ruiz-Rico Ruiz, "El Proyecto de Reforma Constitucional en Italia: la nueva concepción del bicameralismo y regionalismo", *REDC*, 36, 1992, J.J. Fernández Alles, "Bases para una teoría constitucional española sobre relaciones intergubernamentales", *REDC*, 72, 2004.

Finalmente, acerca de la concepción de la Constitución y su adaptación como desarrollo de una ciencia de la cultura, los valores que incorpora y su cumplimiento, P. Häberle, *Teoría de la Constitución como Ciencia de la Cultura*. Madrid. Tecnos, 2000; y *Pluralismo y Constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*. Madrid. Tecnos, 2002.