

ELISEO AJA FERNÁNDEZ. *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid, 2014.

1. El libro *El Estado autonómico* de Eliseo Aja se convirtió desde su primera edición en 1998 en punto de referencia imprescindible para quienes querían acercarse a una visión completa y global de la organización territorial en España. Somos muchos los que lo hemos recomendado a los alumnos interesados en profundizar en el modelo territorial o lo hemos utilizado cuando hemos debido explicarlo fuera de España. Por ello, es una buena noticia que se haya publicado esta nueva edición actualizada, nueve años después de la segunda.

Resulta relevante destacar que no estamos ante una reedición sino ante un acercamiento actualizado pues, efectivamente, en los últimos años hay mucho nuevo que decir sobre el Estado autonómico. Incluso el título ha variado, y no de forma casual. Ya no es *El Estado autonómico* sino *Estado autonómico y reforma federal*. Y es que, como se explica en el breve prólogo que sirve de presentación, la tesis central del libro ha variado: «En las anteriores ediciones postulaba una interpretación federal del Estado autonómico, incluyendo la reforma constitucional del Senado.

En la actual se defiende una reforma constitucional que transforme el sistema autonómico en federal, como estrategia para abordar los graves problemas existentes».

Esto no significa que el libro se haya ceñido al actual debate sobre la reforma federal de la Constitución. En él seguimos encontrando el análisis y la descripción de las piezas básicas que configuran el Estado autonómico. No obstante, a la luz de las deficiencias y disfunciones que se van detectando, en algunos casos genéticas y en otros derivadas de no haber realizado a tiempo las reformas necesarias, se plantea la necesidad de una reforma parcial de la Constitución que transforme el Estado autonómico en Estado federal. Cumple, por tanto, un doble objetivo. Por un lado, continúa siendo un libro imprescindible para quien quiera conocer de una forma sistemática y completa el funcionamiento del Estado autonómico pero, por otro, también resulta de gran utilidad en el actual debate sobre la reforma constitucional apostando nítidamente por ella con argumentos difícilmente rebatibles pues, más allá del debate teórico, resultan del análisis

del funcionamiento del modelo territorial.

Y todo ello, en el contexto de la crisis más grave sufrida por el Estado autonómico, como consecuencia del reposicionamiento a favor de la independencia de lo que había sido hasta hace unos años el nacionalismo moderado catalán. A ello se dedica un clarificador capítulo 2, que aunque cerrado a finales de 2013 sirve perfectamente para entender lo ocurrido después y la situación actual pues la hoja de ruta ya estaba trazada.

2. Como se ha dicho, la lectura del libro permite adquirir una visión completa del Estado autonómico. Se inicia con el recuerdo de su proceso de construcción a la que se añade ahora un capítulo sobre la crisis del Estado autonómico, centrada, lógicamente, en la crisis catalana. A partir de aquí se abordan los distintos aspectos imprescindibles para conocer un modelo de organización territorial: como se reparte el poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas (competencias); como se ejerce ese poder derivado de las competencias respectivas (relaciones de colaboración) y, lógicamente, la manera de financiarse. Los tres aspectos se explican relatando las deficiencias en su funcionamiento y haciendo razonables propuestas para su mejora. Al margen de esta estructura lógica sobre el reparto, las relaciones y la financiación hay tres capítulos dedicados a otras tantas cuestiones merecedoras de una especial atención. En primer lugar, la relación de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea. En puridad el asunto no debería resultar problemático. Ocurre que no existe en

España regulación alguna sobre esa relación, más allá de acuerdos políticos y referencias en los Estatutos de segunda generación. Por ello, se defiende la inclusión en la Constitución de una cláusula europea. En segundo lugar, un capítulo dedicado al Senado y su reforma constitucional. Aquí se resume la tesis sostenida tradicionalmente por el autor y que se ha convertido en mayoritaria a medida que se avanza en el debate, pese a haber sido soslayada por el Informe sobre la reforma de la Constitución del Consejo de Estado de 2006. A lo largo del libro aparecen de forma convincente, al menos a mi juicio, las razones por las que dicha opción por un Consejo territorial que sustituya al actual Senado es la más adecuada para atender a los problemas de funcionamiento del Estado autonómico, como se explicará después. En tercer lugar también se dedica una especial atención a los hechos diferenciales y al debate sobre la asimetría pues, a juicio del autor, no es posible entender nuestro modelo de organización territorial sin el reconocimiento de su diversidad ínsita de la que resultan los hechos diferenciales y, en consecuencia, la asimetría del modelo.

3. A partir de este esquema se plantea una reforma constitucional del modelo territorial asentada sobre dos ejes. El primero es la necesidad de modificar los mecanismos del Estado autonómico que funcionan con numerosos defectos. Ahí debe incluirse un sistema de reparto competencial que no se ha establecido en la Constitución, como resulta lógico en los distintos modelos descentralizados, sino que será delimitado por los Estatutos de

Autonomía. También la ausencia de instrumentos e instituciones que permitan la relación estable y formalizada entre las distintas Comunidades y de éstas con el Estado. Hace hincapié, por supuesto, en la inexistencia de órgano constitucional de encuentro, un Consejo territorial en sustitución del actual Senado, pero también en las deficiencias de las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales o la Conferencia de Presidentes. Finalmente, no podemos olvidar las deficiencias de un modelo de financiación autonómica también «desconstitucionalizado» y regulado en una ley orgánica y en acuerdos de un órgano de coordinación con preeminencia del Estado cual es el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Estas deficiencias en los mecanismos de funcionamiento del Estado autonómico tienen una consecuencia negativa cual es la excesiva conflictividad que se traslada al Tribunal Constitucional. Aja lo explica de forma gráfica: mientras en Alemania el número de conflictos es de uno o dos al año; en España el Tribunal resuelve cuarenta o cincuenta. Esta conflictividad provoca «un gran número de sentencias, que banalizan su doctrina, y un gran retraso, de ocho a diez años, que devalúa el papel del Tribunal Constitucional». Y no sólo eso; además, podríamos añadir que convierte al Tribunal Constitucional en un actor político fundamental en el reparto del poder político con el riesgo de deslegitimación que ello conlleva.

El segundo eje sobre el que debe articularse la reforma constitucional, a juicio del autor, es el reconocimiento de los hechos diferenciales al conside-

rar que el reconocimiento contenido en la Constitución resulta insuficiente. En ese sentido, plantea tres cuestiones que pueden ser objeto de debate: la ampliación de los hechos diferenciales a aspectos vinculados al régimen lingüístico propio de determinados territorios; la posibilidad de atribuir sólo a determinadas Comunidades algunas competencias que otras no hayan querido asumir como la gestión penitenciaria o incluso el replanteamiento de cuestiones ideológicas como la nación o las relaciones entre poderes.

Y esa reforma constitucional debe suponer el reconocimiento del Estado como federal. Se ha dicho muchas veces que ya es federal pues, ciertamente, existe una amplia gama de modelos federales y las diferencias no son demasiado relevantes. Acaso la *desconstitucionalización* del reparto competencial, remitido en la práctica a los Estatutos de Autonomía, y la forma de elaboración y aprobación del propio Estatuto de Autonomía, que no depende sólo de las instituciones del territorio, a diferencia de lo que es propio del federalismo. En cualquier caso, a juicio del autor, el problema no está en la denominación sino en «la confusión de ideas, las dudas sobre el carácter mismo del Estado y la dificultad de los ciudadanos para identificarse con él». Por ello, con ese afán clarificador e incluso propedéutico resulta importante no sólo incluir las técnicas e instrumentos propios del federalismo sino definir expresamente al modelo como federal.

4. Pero, como se ha dicho, la propuesta de reforma constitucional se enmarca en un acercamiento detallado a los distintos componentes necesarios

para entender el Estado autonómico español.

En primer lugar, su propio proceso de construcción tras la aprobación de la Constitución de 1978. Nos interesa de manera especial su crisis actual cuyo origen sitúa el autor en la llamada Declaración de Barcelona de 1999, en la que los partidos nacionalistas principales de Cataluña, País Vasco y Galicia reúnen sus críticas al Estado autonómico. La idea que empieza a extenderse desde ese momento es que el Estado autonómico ha resultado un buen sistema de organización territorial pero tiene defectos que requieren la reforma constitucional. Sin embargo, esa crisis se agudiza hasta llegar a la situación actual por la concurrencia de distintos factores: la posición radical que empiezan a adoptar los hasta entonces partidos nacionalistas moderados (Plan Ibarretxe); la crisis institucional reflejada en movimientos como el 15-M y la propia crisis económica que asola España desde 2008. En este contexto, el tratamiento se centra en el actual conflicto político catalán. Se explica con detalle el origen de la reforma del Estatuto catalán y los distintos avatares de su tramitación así como la sentencia del Tribunal Constitucional y las «razones de su efecto catastrófico en Cataluña». Estos no derivan tanto de sus declaraciones de inconstitucionalidad, ciertamente escasas, sino de otros aspectos tanto externos como internos a la propia sentencia. Externamente, los episodios de recusaciones, declaraciones altisonantes, filtraciones, etc.; internamente, «la consideración estrecha del Estatuto» (a mi juicio, el aspecto más trascendente desde una

perspectiva jurídico-constitucional) y la «carga ideológica de nacionalismo español» que contiene la sentencia, «equivalente a la que portaba el Estatuto de nacionalismo catalán» (pp. 95-96). La consecuencia política es bien conocida: se inicia una «deriva independentista» en Cataluña en el contexto, además, de una grave crisis económica y de una crisis de las instituciones y de la política, que aún no ha escrito sus últimas páginas.

5. Situados en el contexto de la crisis del Estado autonómico y la propuesta de reforma constitucional también como una respuesta a esta crisis, el libro se adentra en los distintos elementos del modelo de organización territorial a fin de analizar su funcionamiento, sus desajustes y, en consecuencia, plantear las puntuales propuestas de reforma.

En relación a la organización institucional de las CCAA las propuestas de cambio son prácticamente inexistentes. En puridad, se trata de un ámbito de autoorganización respecto al cual la Constitución federal apenas tiene que decir. Si quiero destacar la defensa que se hace de la emulación entre los distintas CCAA. No resulta habitual esa defensa; por el contrario, son habituales las críticas al seguidismo de unas Comunidades respecto a otras. Sin embargo, coincido plenamente con Aja en que la utilización de la experiencia de otros territorios para atender a un problema semejante no debe ser objeto de crítica sino de elogio.

En relación a las competencias, lo primero a destacar es, como ya se ha apuntado, la anomalía que supone la remisión a los Estatutos de Autonomía

para que definan las competencias que corresponden a cada Comunidad. En los sistemas federales, la distribución de competencias se encuentra fijada en la propia Constitución federal (p. 156). A partir de aquí se explica no sólo la estructura del reparto sino también la evolución hasta coincidir todas las Comunidades en el techo competencial del art. 149 CE. Sostiene Aja que la desaparición de esta diferencia competencial inicial «permitía poner de relieve otra distinción más justificada basada en la existencia de hechos diferenciales específicos en algunas CCAA» (p. 160), esto es, superada la asimetría coyuntural propia del proceso de configuración del modelo era necesario reconocer la asimetría estructural consecuencia de la diversidad lingüística, jurídica, geográfica o histórica.

En cualquier caso, el primer cambio a introducir desde una perspectiva competencial sería el referido a la estructura de las competencias para incorporar la fórmula habitual del federalismo: la Constitución fija las competencias que corresponden al Estado federal, así como su definición, con una cláusula residual a favor de los territorios en todo lo demás.

Debe destacarse también en este capítulo la propuesta para superar la conflictividad competencial, uno de los grandes agujeros negros de nuestro modelo territorial. El problema está fundamentalmente en las competencias compartidas con la estructura bases-desarrollo (Aja las denomina «concurrentes», mostrando gráficamente la confusión que provocan). Prácticamente todas las leyes presentadas por el legislador estatal como básicas gene-

ran un conflicto competencial al entender alguna Comunidad que ha invadido en algún punto su espacio competencial y ese conflicto se traslada al Tribunal Constitucional, convertido de esta forma en delimitador ordinario de lo básico, que incluso se ha arrogado expresamente esa función (STC 31/2010). Frente a esta concepción jurídica de lo básico, el autor nos propone una concepción política. En esa concepción política las bases deben ser establecidas de forma consensuada por el legislador estatal (Congreso) y las propias CCAA, presentes en el Consejo territorial que sustituya al actual Senado. De esta forma, si las bases son acordadas por el Estado con las Comunidades Autónomas los conflictos competenciales disminuirán y el Tribunal Constitucional ceñirá su labor a la resolución de los posibles conflictos sin intervenir directamente en el reparto de poder político derivado del reparto competencial.

En cuanto a las relaciones entre el Estado y las CCAA, relaciones de colaboración o intergubernamentales, se hace un excelente análisis no sólo de su diseño sino fundamentalmente de su práctica y carencias. El presupuesto es el carácter vertical de nuestro modelo de relaciones, frente a la lógica horizontal del federalismo. La explicación radica en el carácter devolutivo del proceso de configuración del Estado autonómico a partir de un Estado fuertemente centralizado. Y de aquellos polvos vienen algunos lodos que deberían haber sido resueltos mediante la reforma constitucional.

Así se ha ido configurando una organización institucional de relación en

la que se mantiene el predominio del Estado. Las conferencias sectoriales, convertidas en pilar básico del sistema de relaciones ante la ausencia de un Consejo territorial, dan una preeminencia excesiva al Gobierno central, que puede convocarlas a su antojo, y carecen de una estructura horizontal, a diferencia de lo que ocurre en Alemania o Suiza (p. 201). Pero, a su vez, dado que esta estructura institucional no tiene reconocimiento constitucional y su regulación legislativa es muy parca ni siquiera está claro qué y cuáles son las conferencias sectoriales. En este sentido, Aja nos ofrece una interesante distinción entre las conferencias sectoriales como órganos de colaboración voluntaria y los consejos de coordinación, categoría en la que incluye al Consejo de Política Fiscal y Financiera, al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y al Consejo General de Ciencia y Tecnología. Se trata de órganos que permiten al Estado conseguir una orientación coherente del ejercicio de las competencias y requieren contar con un título competencial específico de coordinación (p. 207). Un tercer tipo en esta clasificación serían los órganos del Estado en los que se da participación voluntaria a las Comunidades en los casos de telecomunicaciones o tráfico y circulación vial.

En fin, ante un modelo de relaciones ciertamente caótico y la ausencia de una cultura de colaboración, Aja nos propone introducir en el modelo las técnicas y las instituciones que pongan remedio a los defectos pero también construir una teoría general de las relaciones presidida por el principio de lealtad federal (p. 227).

Colaborar no es centralizar pero para que esto sea entendido y aceptado resulta fundamental que las relaciones no sean sólo verticales sino también horizontales.

Respecto a la financiación de las Comunidades Autónomas, se advierten los dos problemas que han lastrado la autonomía financiera. Por un lado, la remisión del modelo a una ley orgánica, la LOFCA, convertida por ello en auténtico canon de constitucionalidad. En este sentido, hace las veces de Constitución pero con el inconveniente de que formalmente es una ley orgánica y puede ser modificada como cualquier otra ley orgánica. Esto conlleva, como se explica bien en el libro, al menos dos problemas: la relación conflictiva con los Estatutos de Autonomía, resuelta en la STC 31/2010 a favor de la LOFCA para garantizar un sistema general de financiación, y la tentación de modificar el modelo quinquenalmente, con la inestabilidad que ello conlleva. El segundo problema del modelo de financiación autonómica apenas pergeñado en la Constitución es la coexistencia de un sistema común y una excepción foral aplicable a Navarra y al País Vasco, claramente beneficiosa para estos territorios y que, por tanto, quiere ser emulada por otros.

En la práctica, se ha configurado un sistema que tras sus diversas reformas ha avanzado en la autonomía de ingresos para las CCAA a través de los impuestos cedidos por el Estado, en ningún caso de los impuestos propios que apenas suponen el dos por ciento de los ingresos en el mejor de los casos. En definitiva, un sistema al socaire del debate político coyuntural, en perma-

nente estado de cambio y bastante opaco de lo que deriva una conflictividad permanente incluso sobre la definición de los propios elementos que lo configuran como muestra el conflicto en torno a las balanzas fiscales.

6. Más allá del repaso a los elementos configuradores del Estado autonómico: reparto, relaciones y financiación, merecen especial atención en el texto dos asuntos específicos: la reforma de Senado y los hechos diferenciales. Ambos tienen un alcance configurador del modelo. El primero porque sin sustituir al actual Senado por un Consejo territorial resulta imposible atender de forma adecuada a las deficiencias advertidas en el funcionamiento del Estado autonómico. El segundo porque, a juicio del autor, constituye el segundo eje sobre el que se asienta la necesidad de la reforma, junto a la mencionada superación de las deficiencias funcionales.

La posición de Eliseo Aja sobre la reforma del Senado es bien conocida. Se ha plasmado en distintos escritos y se resume, lógicamente, en este libro. En puridad no se trata de reformar el Senado sino de sustituirlo por un consejo territorial formado por los gobiernos de las distintas Comunidades Autónomas, y no por representantes de los grupos políticos elegidos en los distintos territorios. El Senado actual es un duplicado del Congreso pero sin poderes, subordinado siempre al Congreso (p. 301). En cualquier caso, la razón para esta sustitución del Senado no es sólo su escasa utilidad sino fundamentalmente la «necesidad de contar con una institución central del Estado, junto al Congreso, donde partici-

pen las Comunidades Autónomas con un carácter federal» (p. 313). El problema es que nos falta un consejo territorial, y posiblemente nos sobra una cámara duplicada. Pero esta no es una tesis sostenida en una concreta página del libro sino la conclusión derivada de cada uno de los capítulos. Es relevante destacarlo pues en el actual debate sobre la reforma constitucional existe el riesgo de conformarnos con una reforma cosmética del Senado que le dé apariencia de cámara de representación territorial al elegir a los senadores en las Comunidades Autónomas pero no sirva para resolver los problemas de funcionamiento advertidos en el Estado autonómico al mantener la representación de la ciudadanía, a través de los grupos políticos, y no de los territorios a través de sus gobiernos. El problema, como bien explica Aja, no es la escasa representación territorial en la composición y funciones del Senado actual sino la ausencia de un lugar de encuentro formalizado de las regiones entre sí que permita a su vez una interlocución con el Estado. Los supuestos que reclaman este Consejo territorial van apareciendo de forma recurrente a lo largo de todo el texto, usando como referencia los modelos de Alemania o Austria. Así, empezando por el propio procedimiento de reforma constitucional, los Länder alemanes no participan directamente en el procedimiento de reforma pero tampoco les resulta ajeno pues su Consejo territorial (el *Bundesrat*) debe aprobar la reforma constitucional (p. 114). También la laguna de la participación autonómica en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional encontraría una res-

puesta a través de este modelo pues los magistrados designados por este Consejo se entienden designados en la práctica por las Comunidades Autónomas (p. 194). No obstante las consecuencias más importantes de la creación de este Consejo afectan al reparto competencial y a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Hemos explicado antes que el intrincado problema de la legislación básica, uno de los aspectos que más conflictividad ha generado, encuentra una solución adecuada si las propias Comunidades pudieran participar en la elaboración de la legislación básica a través de un Consejo territorial (p. 164). Y, finalmente, en el marco de la imprescindible relación entre los distintos poderes territoriales, la ausencia de un Consejo territorial ha dado lugar a la aparición de lugares de encuentro como las conferencias sectoriales, el Consejo de Política Fiscal y Financiera o la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea para realizar las tareas propias de un Consejo territorial pero con un carácter desformalizado, sin la condición de órgano constitucional, sin poder exigir responsabilidad política e incluso generando en algunos casos inseguridad jurídica.

En este sentido, el Senado-Consejo territorial que se propone realizaría sus funciones en tres ámbitos: en el de la legislación, para hacer posible la intervención de las CCAA en la tramitación de las leyes que les afecten directamente, acotando claramente cuáles son éstas; en las relaciones intergubernamentales, para impulsarlas y dirigir las; y en la participación de las CCAA

en las decisiones del Estado y en las decisiones comunitarias en las que interviene el Estado español.

En cuanto a la difícil cuestión de los hechos diferenciales, el texto parte de que es un mito la simetría del federalismo. En los federalismos más recientes suelen reconocerse diferencias estructurales entre los miembros de la Federación basadas en la lengua, el derecho privado o las estructuras territoriales (p. 326). El federalismo en España debe seguir esa senda pues existen factores estructurales diferentes en algunas Comunidades (lengua, derecho civil especial, régimen fiscal, etc.) con diversa intensidad. Además, no puede soslayarse la influencia de partidos políticos definidos por la representación y defensa de intereses de una Comunidad.

Ello requiere un tratamiento constitucional específico que, ciertamente, carece de referencias comparadas plenamente asimilables pues los supuestos asimétricos de Canadá o Bélgica son distintos. El problema real es que existen pueblos con una identidad propia y esa realidad política tiene también una dimensión jurídica. En este sentido, defiende el autor el concepto de «hecho diferencial» como reconocimiento constitucional de una personalidad histórico-política diferenciada que proporciona un fundamento objetivo para las instituciones autonómicas más allá de la genérica potestad de autogobierno (p. 329). Pero esos hechos diferenciales no son indefinidos sino que pueden ser concretados para cada Comunidad (así se hace en la página 330) y deben ser reconocidos en la Constitución. De hecho, en el texto se

va delimitando ese alcance. Me detengo someramente en los dos aspectos más polémicos en torno a ese reconocimiento de los hechos diferenciales: el concepto de nación y el derecho de autodeterminación.

Respecto a la relatividad y complejidad de la idea de nación, entiende Aja que la Constitución no ha previsto repercusiones competenciales o financieras para la definición que hiciera cada Estatuto de Autonomía. Con ese presupuesto podría perfilarse un nuevo sistema conceptual de nación, nacionalidades y regiones, atendiendo a las aspiraciones de cada uno de los territorios (p. 357). Según el autor, «si partimos de la complejidad de España como nación puede aceptarse la existencia de una pluralidad nacional que comprenda la existencia de varias naciones y nacionalidades que se relacionan con la nación España, en forma distinta, y esto no es un problema si se alcanza un concepto nacional que no es excluyente sino complejo y complementario» (pp 359-360). En este sentido, nos recuerda que el federalismo ha servido tradicionalmente para integrar unidades políticas diferenciadas en su idea de nación.

En cuanto al derecho de autodeterminación en su eufemística denominación como «derecho a decidir» que ideó Ibarretxe en el País Vasco y se ha consolidado más recientemente en Cataluña el autor se muestra sumamente crítico. Rechaza su ambigüedad: ni es un derecho ni se dice qué se decide. Se utiliza porque suena menos radical que «autodeterminación» y evoca la legitimidad democrática. Sin embargo, no puede ocultar la falta de

fundamento jurídico y la imposibilidad de imponer un genérico principio democrático a los procedimientos constitucionalmente establecidos. Frente a la visión simplista de la autodeterminación unilateral que se ha extendido en Cataluña nos recuerda las condiciones establecidas en Canadá por el Tribunal Supremo en 1998.

7. En fin, estamos ante un libro imprescindible para quien quiera acercarse a nuestro modelo territorial pero a su vez también para el debate constitucional actual pues aporta dos elementos fundamentales. Por un lado, una imbricación del planteamiento teórico con la práctica real que ayuda a entender mejor los problemas; por otro, una posición clara sobre los distintos debates abiertos, sin esquivar los asuntos polémicos. Todo ello expuesto con sencillez y claridad por quien conoce desde su origen este inédito intento de descentralización política en nuestra historia constitucional y hace propuestas para abordar los problemas tanto funcionales como esencialistas, seguramente imbricados, que han provocado su actual crisis. En este sentido, la respuesta a la actual crisis del sistema autonómico es la reforma parcial de la Constitución en un marco federal «porque es el único que contiene técnicas constitucionales útiles para el Estado autonómico» (p. 368). Se trata, en definitiva, de «eliminar restos funcionales de centralismo, resolver las dificultades sobrevenidas, aclarar ambigüedades y desajustes y consolidar un sistema coherente, que funcione con eficacia y que los ciudadanos puedan entender y valorar» (p. 369). Por ello, son muchos los cambios necesari-

rios que se desgranán con detalle en esta obra. No obstante, para el debate abierto sobre la reforma constitucional hay dos aspectos axiales que quiero reiterar: no se trata de reformar el Senado dándole más funciones o acercando su composición a la representación de las CCAA sino de sustituirlo por un Consejo territorial y la reforma no puede soslayar el reconocimiento de los hechos diferenciales de los distintos territorios para garantizar la unidad en la diversidad.

Termino con dos ideas sobre el procedimiento a seguir para la reforma constitucional que me parecen especialmente relevantes. En primer lugar, se propone una reforma parcial

dirigida a corregir defectos estructurales, evitando la idea de reforma total (p. 394), de nuevo proceso constituyente para no seguir repitiendo los errores de nuestra triste historia constitucional. En segundo lugar, nos recuerda Aja que «el consenso en las reformas constitucionales siempre es bueno, pero el consenso no existe antes de iniciar el proceso sino que se va formando poco a poco mientras se avanza en la discusión del proyecto» (p. 395).

JOSÉ ANTONIO
MONTILLA MARTOS

*Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Granada*