

LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL: UN BUEN CAMINO ENTRE SECESIÓN E INMOVILISMO

Javier García Roca

Catedrático de Derecho constitucional
Universidad Complutense de Madrid

Sumario: 1. Introducción. 2. La necesidad de la reforma, los defectos de la Constitución y el valor del procedimiento constitucional. 3. Pautas para una reforma territorial. 4. Consideraciones finales.

1. INTRODUCCIÓN

Una reflexión sobre la crisis del Estado de las autonomías, en estos días, no puede desentenderse del momento constitucional que debería suponer la XI legislatura. Son tiempos de reforma constitucional, si razonamos en línea de principios. En realidad, lo son hace mucho, por más que el generalizado acuerdo académico (García Roca y Albertí, 2010) y un consenso social muy mayoritario, aún mayor en Cataluña, no acabe de plasmarse en una mayoría de gobierno. Esbozaré unas pautas que justifiquen una reforma constitucional en materia territorial y al tiempo la orienten. Se trata de una síntesis del estado de la cuestión no exenta de compromiso con la transformación de la realidad y la regeneración de las instituciones, pautas que, junto a otros autores, he sugerido desde hace tiempo (García Roca, 2014). Muchas coinciden con diversas propuestas doctri-

nales y algunas han sido ya recogidas en algunos programas electorales.

Una reforma constitucional que genere un consenso social y doctrinal debería dar un salto y alcanzar acuerdos parlamentarios. Aunque inicialmente solo pueda tratarse de un «compromiso de compromiso», es decir, una obligación de resultado de llevar la reforma a buen puerto, así como de ir aprobando la «reforma por paquetes» a medida que se alcancen acuerdos parciales, si no fuere posible una transacción más general. Un consenso detallado solo se puede lograr tras la tramitación de un procedimiento y una amplia discusión, y no como condición previa, al igual que en 1978. Los políticos no deben desentenderse de la mayoría del pueblo cuando manifiesta claramente su voluntad porque esa es una forma de ejercicio directo de la democracia. La *iuris prudentia* es a veces la *iuris audacia*: reclama valentía y determinación. El verdadero pacto

constituyente, el pacto de Estado, es siempre el acuerdo entre enemigos y no entre amigos (Pérez Tremps, 2015) o, mejor, entre adversarios políticos. Quien por sus temores o solipsismos se quede fuera, cometerá un error político que cada vez le será más difícil de justificar. La falta de empatía es un desacierto en un escenario constitucional, y situarse al margen del resto es una extravagancia que nadie puede permitirse, con mayor razón cuando las mayorías absolutas han desaparecido.

2. LA NECESIDAD DE LA REFORMA, LOS DEFECTOS DE LA CONSTITUCIÓN Y EL VALOR DEL PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL

La reforma de la «constitución territorial» es el único camino seguro entre dos aventuras peligrosas: la secesión y el inmovilismo, la primera revolucionaria, la segunda reaccionaria, pero ambas igualmente insensatas. La independencia entrañaría unos costes de transacción impagables a medio plazo y más aún si no fuera fruto del acuerdo, sino de una voluntad unilateral de secesión. Un daño irreparable para ambas partes. No existen razones objetivas de peso para la independencia de una Cataluña que fue parte activa en la creación de una unión de reinos hace nada menos que cinco siglos (Vidal-Folch, 2013; Borrell y Llorach, 2015). La plena soberanía y la independencia estatal no existen en la Unión Europea: son un camino hacia ningún lugar que entrañan gastos de todo tipo. Pero no menos suicida es el inmovilismo, parapetarse tras la Constitución sin acometer cambios y devaluar día a día su eficacia y valor normativo mientras los más jóvenes discuten la representatividad del sistema y la calidad de la democracia. Las instituciones van deteriorándose y la secesión gana partidarios en Cataluña porque no se afronta el diseño de un nuevo encaje territorial. Cualquier política conservadora reclama un mantenimien-

to de las instituciones, como aprendimos de Burke.

Los expertos hemos advertido desde hace lustros (García Roca y Albertí, 2010), y con particular énfasis durante la X legislatura, que la reforma de la constitución territorial es conveniente y urgente. Ahora bien, debe hacerse sin prisas, respetando la lógica garantista de un procedimiento constitucional deliberativo y participativo para que procure los beneficios que previsiblemente comportará: amplia legitimidad democrática, mejor integración política y regeneración de las instituciones. Es preciso reinventarnos desde una nueva voluntad de transacción para seguir viviendo «en» Constitución.

La experiencia de la reforma del artículo 135 CE, si bien demostró que la revisión es posible, evidenció igualmente que una decisión de tanta enjundia no puede hacerse a la carrera —por el procedimiento de urgencia y en lectura única— sin incurrir en una contradicción en sustancia. No basta votar y alcanzar una mayoría cualificada: lo importante es deliberar. Toda buena reforma reclama un equilibrio entre dinámica y estabilidad, y ello requiere unas formas. No es de extrañar que al apresurado reformador de 2011 se le olvidara lo más importante: singularizar los controles sobre las comunidades autónomas e identificar la autoridad que debería verificar los objetivos de déficit y deuda; extremos que quedaron al albur de un controvertido desarrollo legal (García Roca y Martínez Lago, 2013). Las prisas son malas consejeras.

Las reformas constitucionales reclaman transparencia, deliberación, participación de las minorías y no solo la decisión de mayorías cualificadas, así como la audiencia de expertos independientes. No la unanimidad, que es incluso desaconsejable: quienes carezcan de suficiente empatía constitucional deben tener la oportunidad de participar, pero pueden autoexcluirse. Con mayor razón en la descentralización, pues todo federalismo demanda una transacción permanente, a diferencia del siste-

ma parlamentario, en el que puede bastar la alternancia.

La Constitución de 1978, ubicada en el difícil contexto en que fue aprobada, solo puede merecer una muy *positiva valoración*. Sorprenden algunos ataques que recibe, descontextualizados, anacrónicos y, por ello, injustos. Es la constitución que mayor estabilidad y progreso nos ha dado y tiene muchas cosas que no hace falta corregir. Nunca hubiéramos imaginado, durante la larga dictadura, la modernidad que hemos alcanzado. Pero cualquier ley envejece si no es sometida a mantenimiento. La enumeración de algunos de los defectos de nuestra Constitución que haré no tiene, pues, otro afán que contribuir a su defensa y actualización. No podemos volver a las bárbaras prácticas de nuestro constitucionalismo histórico y continuar edificando una constitución sobre las ruinas de la anterior. Nada sólido puede asentarse sobre esas maneras salvajes. Ajustar el Derecho codificado —también el de rango supremo— es una práctica racional e ilustrada que siguen los países de nuestro entorno. Edificar una nueva constitución que sustituya a la actual tras un «proceso constituyente» desprovisto de herencias no es un camino fundado en una economía de esfuerzos ni una actitud prudente ni conciliadora; sería empezar con mal pie. Rubio Llorente ha advertido que es difícil encontrar un procedimiento más abierto a la participación ciudadana que el del artículo 168 CE, y que la mayoría de los ciudadanos no apoyaría un «poder constituyente originario». No hay otra manera de redactar una constitución que alcanzar un mínimo denominador común.

Recordemos algunos de los defectos de nuestra constitución territorial para convencer a quienes sostienen que la reforma no es necesaria. Es una *constitución abierta e imprecisa*, a diferencia de una buena constitución federal, cerrada e indisponible por las constituciones de los Estados. Pedro Cruz Villalón (1981) llegó a decir que está desconstitucionalizada la forma territorial del Estado. El inmenso bloque de la constitucionalidad que entrañan las

normas de diecisiete estatutos de autonomía y decenas de leyes estatales apenas es liderado por unos pocos principios y reglas constitucionales, no siempre con suficiente densidad, unas normas, además, no basadas en la experiencia, circunstancia que les resta eficiencia. Tenemos un bloque de la constitucionalidad hipertrofiado y en constante modificación, sometido a sucesivas reformas estatutarias y legales en las que anidan contradicciones e imprecisiones. Este estado de las cosas genera numerosas controversias competenciales e inseguridad jurídica. Cualquier aplicador del Derecho puede narrar experiencias que revelan que a menudo invertimos más tiempo en discutir y averiguar quién tiene la competencia que en ponernos de acuerdo en la regulación sustantiva conveniente. Es un sistema competencial ineficiente que dificulta la legislación y posee elevados costes. En cuatro décadas, el cuerpo del bloque de la constitucionalidad ha ido creciendo mucho sin que la pequeña cabeza que entraña la Constitución haya sido puesta al día y esto dificulta que cumpla su función dirigente. Ausente el poder de reforma constitucional por su falta de diligencia, cientos de sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional han ocupado su lugar (García Roca, 2011). El intérprete supremo de la Constitución ha realizado numerosas exégesis, más o menos acertadas, generando a veces verdaderas mutaciones constitucionales, tampoco exentas de inseguridades y contradicciones. Resulta imposible retener los estándares jurisprudenciales en la cabeza. Se trata de un círculo vicioso del cual hay que salir: normas constitucionales demasiado abiertas e imprecisas y sometidas a exégesis no menos complejas y ambiguas.

La implementación del Derecho de la UE deviene muy complicada y lenta, y resulta casi imposible cuando afecta a la distribución interna de competencias. Recuérdese el episodio de la Directiva Bolkenstein sobre la desregulación de los servicios en el mercado interno, casi se consumió el tiempo para la implementación sin alcanzarse los acuerdos necesarios. Tampoco la participación de las comunidades autó-

nomas en la fase ascendente y de creación del Derecho de la Unión está bien organizada; así, la CARUE hace mucho tiempo que ni siquiera se reúne. La distribución de competencias y la colaboración no son eficientes de cara a la integración europea tanto en el plano ascendente como en el descendente.

En efecto, las *relaciones de colaboración y cooperación* resultan mejorables y demandan ajustes (García Morales, Montilla y Arbós, 2006). Tenemos numerosos instrumentos activados: conferencias sectoriales, miles de convenios verticales, planes y programas conjuntos, organizaciones personificadas de gestión, etc. Pero la colaboración no es transparente y esas relaciones son bilaterales y verticales en exceso. La Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha cumplido el papel que la Constitución no realizaba, y ahora lo hace la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Pero son precisas unas normas constitucionales que contribuyan a crear una cultura e impedir la actuación de mayorías poco sensibles. La sede natural de la colaboración para alcanzar publicidad y generar políticas basadas en compromisos debería ser un verdadero Senado territorial.

En resumen, tenemos una constitución territorial excesivamente abierta, jurisprudencial, conflictiva, insuficientemente colaborativa y que produce mecanismos de decisión lentos e ineficaces. Es menester una clarificación de las reglas de distribución de competencias y de los mecanismos de colaboración para recuperar seguridad jurídica, eficiencia y, especialmente, legitimidad democrática. Esta situación repleta de inseguridades jurídicas, conflictos competenciales y contradicciones entre el tenor de los estatutos —largas y falsas listas de competencias autonómicas exclusivas— y la Constitución es el perverso caldo de cultivo en el que se retroalimentan algunos nacionalismos particularistas. Conflictividad jurídica y constante conflicto político van de la mano; desactivada la primera, los valedores

del segundo deberán buscar agravios diferentes a la afirmación de que tienen un autogobierno extenso pero poco intenso y una autonomía de baja calidad.

Todos estos defectos deberían bastar para evitar también el *inmovilismo*, una peligrosa tendencia a mantener la Constitución sin cambios y a orillar las transformaciones sociales que la circundan. Pues solo se funda en arbitrios o eslóganes electorales y entraña el riesgo de un lento suicidio, ya que produce el deterioro de la legitimidad constitucional, la fragmentación de la unidad del Estado y la desaparición de la propia Constitución al volatizarse su eficacia. Las constituciones se defienden reformándolas. La reforma es una obligación estructural de tiempo en tiempo según ilustró el clásico debate entre Hamilton y Madison sobre el periodo de vigencia de la constituciones. El inmovilismo no es una ruta sensata, sino una variante del aislacionismo o solipsismo. Si la mayor parte de los partidos defienden en sus programas electorales la reforma de la Constitución, no es razonable que la minoría mayoritaria que ostenta el Partido Popular confiera a esta formación política la interlocución exclusiva para interpretar rectamente la voluntad general (Rubio, 2015). Distintas encuestas señalan que una amplia mayoría de ciudadanos es favorable a la reforma y que una buena parte de los catalanes que se muestran partidarios de la independencia cambiarían el sentido de su opinión si se les ofreciera esta vía. Pérez Tremps (2015) ha escrito que la sentencia que rechazó el Estatuto de Cataluña de 2006 significó lisa y llanamente el rechazo de la fórmula de encaje territorial ofrecida desde Cataluña, y que el patriotismo constitucional aconseja ofrecer una alternativa sensata creada por todos los españoles para continuar viviendo juntos. Una habitación para Cataluña en una casa común reformada.

La indeterminada forma territorial del Estado, denominada por la doctrina «federo-regional» en los años ochenta, fue aceptada con pragmatismo por el constituyente para ganar tiempo y gestionar consensos. Debería evolu-

cionar hoy *en clave federal*, según su evolución lógica, una vez desaparecida como alternativa el Estado regional en Italia y en Bélgica. La confianza en el regionalismo como «un tipo de Estado intermedio entre el unitario y federal», según la frase de Gaspare Ambrosini (1933), muy repetida en nuestra constituyente pero escasamente argumentada en Derecho, ha desaparecido en Europa. La estrategia de la transferencia del consenso a momentos ulteriores mediante compromisos dilatorios —en virtud del ingenio de los constituyentes— fue un método que funcionó durante unos años, pero su virtualidad se ha agotado. Ese pragmatismo no está vivo porque después de los Acuerdos Autonómicos de 1981 y 1992 no se han creado nuevas convenciones constitucionales en nada menos que veinticuatro años. Son necesarios acuerdos constitucionales.

3. PAUTAS PARA UNA REFORMA TERRITORIAL

1. La primera es *clarificar las reglas competenciales en la Constitución*. Debemos revisar nuestras materias competenciales antes que realizar importaciones fundadas en papanatismos comparados. Hoy tenemos una rica experiencia en conflictos territoriales y en el modo de solventarlos. Tenemos que plasmar ese aprendizaje a la Constitución y hacer ajustes en la norma fundamental. Las competencias del Estado deben estar en la Constitución y no en diecisiete estatutos. El modelo regional es aquí mucho más centrífugo que el federal. Precisemos las competencias del Estado en la Constitución e introduzcamos una cláusula residual conforme a la cual las competencias no atribuidas al Estado corresponden a las comunidades autónomas (Aja, 2014). Las farragosas listas competenciales de los estatutos deberían quedar hibernadas o desprovistas de eficacia. Las competencias de las comunidades autónomas no pueden ser «a la carta», según se creyó en los primeros años de desarrollo constitucio-

nal; por otro lado, deben ser estables, sin que puedan ser puestas en tela de juicio constantemente. Esta certeza normativa, por sí misma, producirá estabilidad política y amortiguará conflictos.

Es preciso pues *actualizar las listas competenciales* de los artículos 148 y 149 CE, unos preceptos mejorables que fueron escritos sin experiencia en la descentralización —más allá del breve periodo de la segunda República, que constituyó la principal fuente de inspiración en 1978—. El techo competencial de las comunidades autónomas debe estar claro en la Constitución mediante un enunciado cierto de las competencias estatales. Dado que la lista de competencias autonómicas del artículo 148 CE tiene un carácter transitorio y que el mismo apartado 2 permite la ampliación competencial transcurridos cinco años, el precepto debería suprimirse. Las competencias de las comunidades autónomas deberían ser aquellas que la Constitución no atribuya al Estado. Respecto del artículo 149 CE, pueden hacerse varias cosas: bien sustituirse por un único listado de competencias del Estado —repasando el redactado actual y abandonando las frecuentes cláusulas «sin perjuicio de»—, bien sustituirse por varias listas en las que se identifique la naturaleza y tipo de la competencia estatal. Así, la primera lista contendría unas pocas *competencias exclusivas* del Estado y la segunda las *competencias compartidas* conforme a las dos técnicas habituales: bien las normas básicas del Estado y el desarrollo legal autonómico, bien la legislación estatal y la ejecución autonómica. Sería aconsejable dividir esta lista de competencias compartidas en dos apartados, uno para cada técnica, con el fin de ganar en claridad y precisión. Podría incorporarse una tercera lista de *competencias concurrentes* basadas en una delimitación más imperfecta y la aprehensión u ocupación del terreno por la intervención estatal, como. Ocurre, por ejemplo, en materia de cultura. Los dos sistemas, lista única o tres listas, poseen ventajas e inconvenientes, pero me decanto por el segundo por su mayor certeza normativa y su más fácil

lectura por una pluralidad de operadores jurídicos con muy variadas formaciones. Algunas *materias competenciales* que fueron «olvidadas» o inadvertidas en la Constitución —protección civil, inmigración en sentido amplio, autonomía local [...]— y que han sido «creadas» por la jurisprudencia deberían ser incluidas expresamente para precisar su régimen jurídico.

Sería igualmente conveniente definir esta *tipología de competencias* de acuerdo con la amplia jurisprudencia constitucional; en el mismo sentido que intentó —en sede inapropiada y con algunos desaciertos— el Estatuto de Autonomía de Cataluña, añadiendo algunas correcciones o aclaraciones que parecen necesarias —por ejemplo, sobre las bases. Toda jurisprudencia comporta una interpretación tónica y no sistemática; por ello, envejece inevitablemente. Paralelamente, sugiero redactar unas *directrices de técnica normativa* sobre la confección de las normas básicas y aprobarlas por ambas Cámaras. Se trata de frenar algunos notorios abusos: el exceso de reglamentos básicos, de regulaciones detalladas y facultades ejecutivas en vez de ordenaciones de principios, de bases no identificadas, de competencias transversales, etc. Es conveniente sentar unas convenciones sobre la forma razonable de legislar en un Estado compuesto.

En este esquema de competencias estatales nítidamente definidas en la Constitución carece de sentido mantener las *leyes orgánicas de delegación y transferencia* (artículo 150.2 CE) para flexibilizar el modelo estatutario. Son un agujero negro que ofrece la negativa imagen de una Constitución con competencias permanentemente sometidas a devolución. Las *leyes de armonización* del artículo 150.3 CE podrían también ser suprimidas por *desuetudo*, tras no usarse durante décadas y a la vista del entendimiento restrictivo del Tribunal Constitucional. En general, será necesario simplificar con minimalismo para alcanzar claridad. En cambio, el razonable uso de las leyes marco (artículo 150.1 CE) en materia de impuestos cedidos puede hacer aconsejable su mantenimiento.

Esta herramienta ha encontrado finalmente su lugar.

Ningún sistema de distribución de competencias funciona sin un buen árbitro de los conflictos. Pero «interpretar» las normas constitucionales y solventar conflictos no es lo mismo que «delimitar competencias». Es tan necesario fijar un parámetro de enjuiciamiento con mayor seguridad jurídica (Montilla, 210) como recuperar la *auctoritas* que tuvo el Tribunal Constitucional mediante la regulación de un procedimiento de designación que evite las cuotas de partido y asegure la excelencia e imparcialidad de sus magistrados. Es no menos preciso impedir que no sean renovados en tiempo, abusando de las prórrogas y dañando de forma irreparable la imagen de imparcialidad del Tribunal. Estos vicios deben erradicarse.

2. Una segunda pauta es la eliminación del *principio dispositivo* y del *Derecho transitorio impropio*, es decir, aquellas normas constitucionales encaminadas a poner en marcha inicialmente el Estado autonómico y cuyo uso se ha agotado al desaparecer los supuestos de hecho en que podrían aplicarse (artículos 143, 144, 146, 147.2, 148.1 y 151 CE). Todo ello en la línea de las recomendaciones del informe del Consejo de Estado y de diversos autores.

Más enredada, pero aún más necesaria, es la supresión del principio dispositivo, pieza clave de los diseños constitucionales de 1978 y de 1931 y pensado en su momento para un regionalismo entendido como excepción. Su aplicación generalizada, fuera del contexto de la excepcionalidad, ha producido un resultado disfuncional porque ha mantenido estructuralmente abierto el Estado autonómico y ha generado un interminable proceso devolutivo. Ningún Estado puede funcionar así mucho tiempo. El principio dispositivo ha acabado incluso conectado al mismo derecho a decidir, pues es su epígono lógico: la voluntad de cada comunidad de decidir no solo el acceso al autogobierno y el *quantum* y *quandum* competencial, sino la misma voluntad de permanecer

en el Estado, un evidente salto en el razonamiento. Generalizado el modelo en diecisiete comunidades autónomas, la finalidad de este principio ha desaparecido. El principio dispositivo pugna con la lógica de *ius cogens*, que es inherente a las normas constitucionales, y genera asimetrías innecesarias y costosas en las asunciones competenciales y procesos de transferencias. El Estado no puede tener un rostro distinto en cada comunidad.

Desaparecida toda transitoriedad, los *traspasos de las competencias* deben cerrarse cuanto antes mediante una lógica objetiva basada en la buena organización del Estado, no de manera bilateral y dependiendo de la voluntad de la clase política de cada comunidad —una voluntad fundada en el cálculo de los beneficios electorales de las nuevas asunciones competenciales, en las transacciones necesarias a toda mayoría para aprobar las leyes estatales o en la venta de las competencias en almoneda, como varias veces ha ocurrido—. El proceso de transferencia reclama multilateralidad, responsabilidad, sentido de Estado y un plazo preclusivo. Abandonado el principio dispositivo, sería absurdo plantearse la devolución unilateral de algunas competencias por una comunidad, porque la transferencia no depende del interés de cada comunidad, sino del conjunto del Estado.

3. Fortalecer la *autonomía municipal y suprimir las diputaciones provinciales*. El artículo 137 CE esboza sin detalles un «Estado de tres términos» que articula en «municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan». Asentada la generalización en comunidades autónomas, debe suprimirse ese inciso transitorio y asumirse que el gobierno del interés local no puede diseminarse en municipios, mancomunidades, consorcios y provincias... Debe focalizarse allí donde existe un gobierno local representativo: el municipio. La supramunicipalidad puede estar en las comunidades autónomas, amén de en el asociacionismo local, con la voluntad de no duplicar cargos públicos y administraciones sin competencias precisas.

Parece conveniente la supresión de las *diputaciones provinciales* después de casi décadas de debates e inseguridades. Carece de sentido que el modelo asumido en una legislatura popular por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local, e impugnado ante el Tribunal Constitucional, sea radicalmente diverso que el intentado en la anterior legislatura socialista por el proyecto de ley de gobierno y administración locales, que no llegó a aprobarse. En la descentralización son necesarios acuerdos estables y preferentemente plasmados en normas constitucionales. Tampoco es ocioso recordar que tenemos una *planta local* con más de 8000 municipios. Un mapa así impide tener un verdadero gobierno local en la mayor parte de los municipios e igualmente impide distribuir las competencias a tres bandas como reclamamos los municipalistas. La hipertrofia de la planta municipal y la comprensión de la autonomía local como autonomía política son cosas incompatibles. Una reforma pactada tras un buen informe técnico debería hacerse a largo plazo, aprovechando las experiencias comparadas que conocemos. Que los ciudadanos se identifiquen con su pueblo no es lo mismo que tener una administración relevante en cada uno de ellos.

4. Es preciso mejorar las *relaciones de colaboración y coordinación*. No es que no tengamos numerosos acuerdos de colaboración, consorcios, planes y otros instrumentos. Sin embargo, la colaboración no es transparente y su regulación no es eficaz. Debería mejorarse haciendo del Senado (o Consejo de las Comunidades Autónomas) su sede natural. Es preciso revisar la experiencia adquirida desde la Ley 30/1992, como ya ha tratado de hacerlo el legislador mediante la aprobación de la nueva Ley 40/2015, e introducir algunas normas constitucionales; por ejemplo, suprimir el rígido mecanismo de autorización de convenios entre comunidades autónomas dispuesto en el artículo 145.2 CE, según ha sugerido el informe del Consejo de Estado y antes numerosos autores.

Vista la ineficacia de la *colaboración horizontal* entre comunidades autónomas —un problema endémico al que quizás no sean ajenas las tensiones provocadas por algunos nacionalismos en las comunidades limítrofes, pues el excesivo fortalecimiento de la identidad propia tiende a provocar el aislamiento—, podría pensarse en atribuir al Estado en ciertas materias (por ejemplo, protección civil, administración al servicio de la administración de justicia...) unas facultades expresas de *coordinación* que permitan un funcionamiento adecuado del sistema. Desechar la coordinación cuando la colaboración espontánea no funciona no es razonable. Esta facultad puede además practicarse de manera no necesariamente autoritaria, sino mediante el diálogo y la autoridad que otorgan las razones objetivas y las soluciones negociadas.

5. Otra pauta es la reforma del *Senado* para edificar una *Cámara de representación territorial*. Frente a las ironías de algunos, que afirman que no pueden representarse hectáreas, y la simplicidad de otros, que pretenden suprimirlo, sugiero razonar desde el principio. Existen dos cláusulas constitucionales plenamente lógicas: «representación del pueblo español» en el Congreso *versus* «representación territorial» en el Senado (artículos 66.1 y 69.1 CE). Pero ambas ideas solo pueden ser comprendidas desde su contraposición si pretendemos justificar el bicameralismo desde la perspectiva territorial. Difuminar las fronteras entre ambas representaciones hasta hacerlas iguales solo conduce a reproducir en el Senado una representatividad análoga a la del Congreso y, por consiguiente, a hacer superflua la existencia de una cámara alta. Conforme a la cultura del constitucionalismo, la representación política o popular debe basarse en tres pilares: a) *elecciones* libres, regulares y periódicas; b) *libertad de mandato* de los representantes para conjugar los intereses y los deseos de los representados y construir la representación con la mediación de los partidos políticos; y c) *ámbito nacional* de la representación.

Una delimitación en negativo de la representación territorial debería llevar justamente a lo contrario: a) fundarse no en la elección popular por ciudadanos sino en la *designación* de los senadores por los órganos de las comunidades autónomas (gobiernos o parlamentos); b) permitir la erección de un *mandato imperativo* que ligue estrecha y directamente a los representantes a los intereses de los representados (las comunidades autónomas) y a sus instrucciones; c) aunar una *doble representación*, nacional y de una comunidad, una dualidad de la que se desprende como corolario una cultura federal basada en el compromiso de alcanzar acuerdos técnicos constantes sobre una pluralidad de leyes mediante transacciones recíprocas.

Sentada esta idea, no parece difícil resolver qué funciones deberían atribuirse al Senado: todas aquellas que reclamen el consentimiento que emana de una representación territorial (Aja, 2014). Primero, las *leyes de impacto territorial* que deben ser enumeradas por tipos en un listado constitucional. Su discusión comenzaría en el Senado. Debe preverse una comisión de mediación que resuelva los conflictos entre ambas cámaras cuando la ley territorial pueda ser obstaculizada por el Senado. Pero, en la mayor parte de los casos, debe primar la voluntad del Congreso como cámara de representación popular.

También debería el Senado ocuparse con preferencia y especialización de las *leyes de financiación* y de los tributos cedidos. Es muy importante que el reparto de los fondos que realiza el Consejo de Política Fiscal y Financiera mediante abstrusas ecuaciones que impiden a la ciudadanía conocer cómo funcionan las instituciones se discuta y explique con publicidad y debate en el Senado, manteniendo informada a la opinión pública. El fantasma del llamado «expolio fiscal» de una comunidad podría desmontarse evidenciando la existencia de pequeños desajustes de décimas que pueden corregirse a medio o largo plazo (Vidal-Folch, 2013; Borrell y Llorach, 2015).

Este consejo debe ser asimismo la sede natural de todos los órganos y mecanismos de *colaboración y cooperación*, —entre otros, la treintena de conferencias sectoriales—, que realce su importancia y propicie sinergias. Un lugar donde los gobiernos autonómicos se relacionen constantemente, negocien sobre una pluralidad de leyes y adviertan defectos estructurales es una buena sede para iniciar la colaboración sobre los problemas que se detecten.

Por último, el Senado debe permitir a las comunidades autónomas *participar en las decisiones de la Unión Europea* y facilitarles una información que sustituya el vaciamiento competencial, cuestión que ocupará buena parte de su agenda. La Constitución nada dice al respecto, pero las regiones han conseguido participar en otros sistemas en los que hay una cámara territorial y el Parlamento y el Gobierno se comprometen a tener en cuenta su dictamen e integrarlas en los foros estatales que participen en el proceso europeo (González Pascual, 2013: 16-17).

Solo después deberíamos afrontar el problema de la *elección o designación del Senado* para que su composición se corresponda con la naturaleza de sus funciones. Si los partidos políticos abordan primero el sistema de elección mediante el cálculo de sus escaños, el problema deviene irresoluble. Esta actitud revela falta de sentido histórico y de Estado. Los cálculos coyunturales rompen una oportunidad de integración constitucional y a la larga salen muy caros.

Parecen ser tres las modalidades de Senado que cabría discutir. Un Consejo de las Comunidades Autónomas, al modo del *Bundesrat* alemán, en el que los senadores sean designados por los gobiernos autonómicos entre sus miembros y se mantenga una proporción con la población de la comunidad, pero sin sobrepasar un umbral de diferencias que guarde un equilibrio típicamente federal entre comunidades grandes y pequeñas. Estos senadores podrían variar en función de su especialización en el tema, lo que facilitaría compromisos

técnicos en vez de enfrentamientos políticos, según ha mostrado la experiencia alemana. La transacción en la defensa de los intereses autonómicos, sin segregarlos del general, y el mejor conocimiento de los asuntos, están mejor resueltos en este modelo, pero produciría el voto en bloque con mandato imperativo de los senadores de una comunidad. Podría pensarse como variante la creación de una Conferencia de Presidentes, seguir las pautas del Consejo de Ministros de la Unión Europea o cualquier otra fórmula semejante y de inspiración gubernamental.

Cabría asimismo diseñar un Senado donde los senadores fueran designados por los *Parlamentos de las comunidades autónomas*, extendiendo la práctica del artículo 69.5 CE, o el ejemplo de Austria, y mantener una proporcionalidad en la representación entre mayoría y minorías de cada comunidad. La principal objeción a esta alternativa es la falta de especialización, el desconocimiento de los concretos debates legislativos por unos senadores generalistas y designados para toda una legislatura, rasgos que aminoran las probabilidades de transacción. Más que una representación territorial, sería una representación popular mediante elección indirecta y de segundo grado que no resolvería el problema.

Finalmente, no faltan quienes defienden la *elección directa en las comunidades autónomas* de los senadores. El informe del Consejo de Estado estudió esta fórmula electoral cuando fue consultado al respecto, pero no asumió una perspectiva crítica desde la lógica de la división territorial de poderes. La elección ciudadana en circunscripciones coincidentes con una comunidad tiene como ventaja crear una verdadera cámara parlamentaria, pero ese es también su inconveniente, ya que, según se ha argumentado, no configura una representación territorial. Simplemente, duplicaríamos la representación popular en el Congreso, generando el riesgo de mayorías populares distintas sin que existieran razones tan claras para que prime la voluntad del Congreso, como parece conveniente. Los riesgos de *impasse* y duplici-

dades me hacen pensar que este modelo debería desecharse.

6. Es preciso regular una mínima «*constitución financiera*» para determinar compromisos sobre la solidaridad interterritorial, los mecanismos de nivelación o compensación, alcanzar cierta estabilidad y obtener una garantía financiera del autogobierno, que no puede condicionarse al albur gubernamental mediante la creación de sucesivos fondos de liquidez autonómica porque generan un sentimiento de dependencia e inseguridad. La actual desconstitucionalización del modelo, en manos de la LOFCA, no es un buen sistema. Debe preverse una habilitación y reserva constitucionales a dicha ley y reconocerse la función constitucional que cumple, pero no puede bastar con esta técnica. Se necesitan pactos.

Habría que asegurar que el cálculo de *cupos* en que se fundan las haciendas forales se haga con una metodología que impida importantes desajustes en los ingresos respecto de las haciendas de régimen común, y reconocer expresamente que deben contribuir a la solidaridad interterritorial. La metodología podría revisarse en la ley, pero las exigencias de solidaridad y proporción de los ingresos demandan normas constitucionales expresas. Se evitarían así agravios con las comunidades con mayor voluntad de autogobierno y que no tienen una hacienda foral.

Debería pactarse el alcance de la *solidaridad* y resolver si debe cubrir un nivel homogéneo de los servicios públicos o alcanzar una mínima voluntad de redistribución económica y equiparación territorial, una condición lógica en el espacio de cualquier hacienda común. Un *principio de ordinalidad*, comprendido de forma multilateral, podría jugar como límite, según ha matizado la STC 31/2010. Los recursos financieros de que disponga una comunidad deberían ajustarse para que el sistema estatal disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad con las demás comunidades; el objetivo sería que los servicios de educación, sanidad y otros puedan

alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar». Debe desarmarse el artificio «España nos roba». En cualquier espacio de integración —federal o europeo—, las comunidades más ricas aportan algo más que las otras; el problema es resolver cuánto más y durante qué plazo.

7. Ni la Constitución ni los estatutos de autonomía poseen normas lingüísticas suficientes, más allá de la declaración del *pluralismo lingüístico* como un valor (artículo 3 CE) y del importante reconocimiento de cooficialidad de las lenguas propias de las comunidades autónomas. No hay un modelo constitucional lingüístico (López Castillo, 2013), del mismo modo que no tenemos una forma territorial del Estado precisa. Pero la Constitución nos obliga a una aproximación a las lenguas con simpatía y objetividad (así lo expresó el lingüista Miquel Siguán (2014) justamente por la existencia de este pluralismo. Se trata de una comprensión cultural imprescindible. Me temo, sin embargo, no hemos avanzado suficientemente ni en Castilla ni en Aragón. No hemos aprendido esta lección constitucional. Nuestro sistema educativo debería instruir a los niños en este valor desde la infancia para que los españoles no perciban la existencia de lenguas distintas a la materna como una amenaza.

El régimen jurídico de la cooficialidad está desconstitucionalizado y fuera también de los Estatutos (García Roca, 2013b). Se ubica en las llamadas leyes de normalización lingüística, que no siempre responden a mayorías cualificadas y pactos estables, como ha mostrado la reciente controversia de Baleares. Esta circunstancia ha producido numerosos conflictos. La cuestión es delicada porque afecta a los sentimientos de identidad de los ciudadanos y a la integración de todos los «pueblos de España», según reconoce el preámbulo de la Constitución. Pero no es bueno que este régimen sea configurado por decisiones del Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo o de los Tribunales Superiores de Justicia en vez de por órganos representativos. Necesitamos visualizar

pactos lingüísticos y crear normas constitucionales y estatutarias con mayor precisión. No deberíamos hacer políticas de partido con las lenguas, sino pactos de Estado.

Es necesaria una habilitación constitucional que propicie la aprobación de *una ley del Estado* reguladora de la cooficialidad de las lenguas de manera general y de mínimos, pues caben variantes de su desarrollo en cada comunidad. Es conveniente para asegurar la vigencia del bilingüismo y de los derechos fundamentales de todos. Cuatro décadas después de la declaración de cooficialidad de una lengua no deberíamos seguir «normalizando», si por esto entendemos poner en orden lo que no lo estaba y hacer que algo infravalorado o relegado se establezca. Deberíamos pactar un régimen jurídico estable de la cooficialidad y no tirar las lenguas como piedras a la cabeza como hacen los niños hasta que aprenden que se hacen daño. Espriu nos lo enseñó: «no ets pot bandejar cap llengua». La afirmación juega en ambos sentidos: cualquier lengua es una riqueza y cuando existen varias deben conciliarse con objetividad y sin exclusividades.

8. La *complejidad nacional* de España arranca de su génesis —muy antigua, pero no menos plural— como una unión de antiguos 4einos con Derechos públicos propios durante la Monarquía austracista y hasta inicios del siglo XVIII, así como de su construcción como nación en el siglo XIX. La heterogeneidad de «las Españas» (Lluch, 2009). Es un problema que la Constitución abordó con voluntad conciliadora, que no podrá ser orillado en el debate de la reforma y en el que convendría ser generosos, siempre y cuando estemos abiertos a compromisos recíprocos y no a trágalas o imposiciones. Ocultar el problema no contribuye a resolverlo, vista la situación actual. Pero no sería sensato empezar por aquí para que el diálogo no se atore y se impidan las transacciones en lugar de discutir con claridad cuestiones más concretas y fáciles de pactar —otra vez el funcionalismo y la lógica federal—. La idea de «nación» es suficientemente amplia y pluridimensional como para que quepan convencio-

nes y equilibrios, según evidencia el gran número de elaboraciones doctrinales que la han abordado.

Las lenguas propias de los españoles no constituyen nuestro único problema de identidad. Si bien la idea de «nacionalidad» (artículo 2 CE) fue entendida por los padres constituyentes como una nación cultural dentro de una gran nación política española, y está muy ligada a la lengua y al sentimiento subjetivo de pertenencia a una cultura minoritaria. Se entendió como un gesto de buena voluntad hacia los nacionalismos. El texto del precepto —reiterativo— fue el más discutido de todo el debate y casi monopolizó el diario de sesiones, pero supuso un gran avance simbólico en una historia centralista e impulsó una descentralización territorial sin precedentes. Los constituyentes fueron generosos al analizar la complejidad nacional de España y también deberíamos serlo ahora. Pero el principio de unidad del poder constituyente —de la competencia de competencias— y de la soberanía nacional parecen límites infranqueables en cualquier Estado federal o compuesto, abandonado el viejo debate sobre la atribución de la soberanía en la teoría estadounidense y alemana del siglo XIX y la primera mitad del XX, que no hizo sino llevar a un callejón sin salida. No tiene sentido volver a esos lodos en vez de entender el federalismo como un proceso de equilibrios dinámicos. La «soberanía» en tiempos de integración europea es un concepto en transición y evolución permanente y se ve superada por la idea de competencia. La «independencia» tampoco existe en el espacio europeo: lo que existe es una intensa interdependencia. Ambas pretensiones responden a problemas de otra época y se hace por ello difícil comprender que sean serios los objetivos del llamado proceso soberanista. El federalismo, en cambio, se ha mostrado en muchos países susceptible de integrar distintas realidades nacionales. La idea de nación española no debería resultar incompatible con estas realidades, si acordamos un pacto de convivencia —como a todos nos conviene y una amplia mayoría de los españoles prefiere, pese a las

variadas diferencias en sentimientos—. Nadie debería obligarnos a elegir entre identidades en vez de enriquecernos acumulándolas.

9. *¿Derecho a decidir o derecho a votar?* La expresión «derecho a decidir» ostenta calculadas dosis de ambigüedad. Ha generado división y un delicado problema por su indeterminación, que es paradójicamente la clave de su éxito, ya que se trata de un eslogan y no de una categoría jurídica, si bien responde a un malestar. Ha logrado ocupar la agenda política, sustrayendo del debate público el espacio necesario para discutir otras cuestiones como son la corrupción estructural de algunos partidos, o la responsabilidad política por la mala gestión del déficit y los servicios públicos.

Un pretendido derecho que no está positivado en norma alguna de Derecho Internacional ni de Derecho Constitucional; tampoco está reconocido en nuestra Constitución ni en otras constituciones europeas. Carece asimismo de una justificación cultural suficiente como para incorporarlo a nuevas normas constitucionales (en sentido contrario, Barceló, Capuccio y Corretja, 2015), pues sus defensores se contentan con la invocación del principio democrático, al que agregan este derecho mediante un salto en el razonamiento.

Sin embargo, dicho principio no puede aislarse del resto de los principios constitucionales —los no menos democráticos principios de constitucionalidad, legalidad y respeto al Estado de Derecho—. No cabe una visión del «carácter instrumental de la Constitución» al «servicio de la voluntad popular» (Vernet, 2013: 91) porque eso no es una Constitución, sino una hoja de papel. Una vez abandonado el valor normativo de la Constitución, por qué no abandonar también el valor de la ley. La convocatoria informal y unilateral de una consulta que incumple la legalidad española y catalana, aminora las garantías electorales de los ciudadanos y los somete al serio riesgo de un «pucherazo» —como en el siglo XIX— no puede considerarse democrática, sino irregular y arbitraria. El Tribunal Europeo de Derechos

Humanos se refiere a la lógica de la democracia «embedded in the Rule of Law». Cataluña no es diferente.

Es un «derecho» difícilmente reconocible en sus lindes porque carece de una configuración jurídica. Un derecho con un titular no identificado, pues no se sabe si corresponde a cada individuo y se ejerce de forma colectiva, a cualquier comunidad política y de cualquier nivel territorial, a los pueblos o a las naciones, como ocurre con el derecho a la autodeterminación (Renner, 2015), del cual parece ser un trasunto o eufemismo.

Su contenido es no menos impreciso, ya que dista de ser evidente: a) si se satisface con la convocatoria de un referéndum sobre cuál debe ser la relación de acomodo entre Cataluña y España (Vernet 2013: 81); o b) si incluye el *ius secessionis*, la libre decisión sobre la pertenencia a un Estado; o c) si simplemente es una consulta sobre el propio futuro político (Viver, 2013; Vernet, 2013: 89). En este último escenario, sería una modalidad de consulta, quizás al modo que se está construyéndose este derecho para las comunidades indígenas en el sistema interamericano, pero ser consultado no es decidir uno solo y por sí mismo, según ha explicado la Corte Interamericana. De existir el supuesto derecho, solo podría ser un derecho de configuración legal, por la indeterminación de su contenido esencial y al resultar de imposible ejercicio al margen de las leyes de procedimiento, al igual que ocurre con los derechos electorales. Pero, abandonar la Constitución y la ley hace entonces imposible el derecho.

Como tal derecho a la secesión unilateral de un Estado, no se reconoce en ningún Estado federal después de la grave experiencia de la guerra civil en Estados Unidos, donde se concluyó que la Constitución no permite a un estado federado separarse unilateralmente (caso *Texas vs. White*, 74 US 700, 1869), al igual que sostuvo el dictamen del Tribunal Supremo de Canadá de 1998. Tampoco conozco mejor apoyo teórico que la débil construcción de John C. Calhoun, una vieja tesis que no puede

ser trasplantada a Cataluña, pese a su traducción al catalán, pues arranca de la idea de pacto federal entre unos Estados que conservan su derecho a enjuiciar las infracciones y a anular las invasiones usurpadoras (Calhoun, 2010: 368), idea que surge en el contexto contractualista de una antigua confederación como un residuo lógico (La Pergola, 1969).

Es menester recordar que incluso el Derecho internacional reclama ciertos requisitos para una declaración unilateral de independencia, según el dictamen de la Corte Internacional de Justicia en el caso de Kosovo: entre otros, una «secesión correctiva», la imposibilidad interna de la libre determinación, de tomar parte en las decisiones y la comisión de graves violaciones de derechos (Barceló, Corretja *et al.*, 2015: 140). Ninguna de estas notas concurre en Cataluña.

Por último, tampoco el Derecho de la Unión Europea contempla la secesión de una comunidad que sea parte de un Estado miembro; una Cataluña independiente quedaría fuera de la misma, ya que abandonando el Estado parte se abandona la UE (López Garrido *et al.*, 2015). Un resultado inadmisibles incluso para los secesionistas.

Parece razonable concluir que un «proceso» soberanista, anclado en un supuesto derecho de decisión de la nación catalana sobre la secesión del resto de España sin necesidad de respetar el marco constitucional ni la legalidad es un camino que solo puede producir frustraciones y llevar a un callejón sin salida. Este programa máximo no puede ser discutido y sus defensores deberían modificar sus posiciones con mayor empatía hasta hacerlas debatibles.

No obstante, debo admitir que en democracia los conflictos políticos no se pueden solucionar o pacificar sin votar. No deberíamos contraponer constitución y democracia. Es menester cambiar el marco e integrar ambas cosas. Negar el derecho a decidir sin permitir algún tipo de votación o consulta como alternativa no es inteligente y podría no ser democrático. ¿Qué alternativas surgen? Muñoz

Machado (2014) ha sostenido que si el pueblo de Cataluña desea votar para decidir sobre su porvenir es mejor que lo haga sobre un texto concreto. Una transformación cabal de la propuesta de decisión. El autor sugiere votar una aprobación de una reforma estatutaria que reconozca las singularidades catalanas a la par que una reforma de la Constitución que dé cabida a ese proyecto, y que ambas se tramiten simultáneamente y de forma paccionada. Como afirma acertadamente, esta dualidad de propuestas y aprobaciones en toda España y en Cataluña ya debió haberse intentado en 2006. Es una propuesta viable.

También Tornos (2015), tras analizar la experiencia del referéndum de Escocia en el modelo británico de constitución flexible, nos sitúa en un escenario lógico pero alternativo: bien un referéndum sobre la independencia de Cataluña, bien una reforma constitucional en sentido federal. Rechaza la celebración de un referéndum, pues si bien estima que es una respuesta posible, admite que suscita dudas de constitucionalidad. Se decanta por votar una reforma constitucional en la que se dé satisfacción a las reivindicaciones catalanas, incluido el reconocimiento como naciones de Cataluña y el País Vasco y la plurinacionalidad de España, pese a las dificultades políticas que —admite— entraña.

La STC 45/2014, de 25 de marzo, sobre la resolución del Parlamento de Cataluña por la que se aprueba la declaración de soberanía, entendió que el pueblo español es el único titular de la soberanía, pero admitió que cabe entender el «derecho a decidir» como una legítima aspiración política que lleve a plantear una propuesta de reforma de la Constitución. El Tribunal Constitucional se sitúa en un lugar intermedio entre estas dos posiciones. Por un lado, la de los que entendían que el artículo 92 CE, al regular el referéndum consultivo, permite una consulta sobre su opinión al pueblo en sus distintos niveles —y no necesariamente a todos los españoles—, si bien no vinculante para los órganos competentes y en su caso previa a un proceso de reforma (Rubio, 2013).

Por otro, la de los que consideran la unidad de la nación (artículo 2 CE) como una cláusula de intangibilidad que impide ese referéndum e incluso la reforma.

Pero todas estas tesis coinciden en la oportunidad de la aprobación de una reforma constitucional como mecanismo de consulta a los catalanes sobre el encaje territorial de Cataluña. También acaba por reconocerlo el propio *Institut d'Estudis Autònoms, think tank* de la independencia, si bien ligado a la incorporación de un referéndum de ámbito autonómico (Viver. 2013: 439). Ahora bien, reformada la Constitución, antes o después habría que reformar los estatutos para adaptarlos y esto reclamará un referéndum.

5. CONSIDERACIONES FINALES

No sé si la reforma tendrá lugar; no es mi oficio —como constitucionalista— formular augurios, pero merece la pena intentarlo, pues aunque nos quedemos en la mitad del camino habremos avanzado en el buen sentido. El inmovilismo y la secesión no son sino aventuras de mucho mayor riesgo y solo conducirían a despeñarnos. Nuestra constitución territorial ha sido el resultado de un proceso permanentemente abierto. Hemos improvisado sobre la marcha. Nuestra ruta no ha sido fruto de un diseño racional con pretensiones

de estabilidad. Esto es lo que debe hacer una reforma constitucional: cerrar las normas constitucionales con eficiencia, corregir defectos aprovechando la experiencia y generar nuevos consensos. Un pacto ilusionante de convivencia política que nos permita vivir juntos otras cuantas décadas. Muchas de estas modificaciones reclaman reformas en normas constitucionales, otras podrán hacerse en normas estatutarias o legales, pero deberían abordarse desde la visión de conjunto que solo un proceso de reforma constitucional propicia.

Haré algunas recomendaciones finales. Primero, un «compromiso de compromiso»: antes de echar a andar, debe suscribirse un pacto entre varias fuerzas políticas que lleve a no levantarse de la mesa y detener el reloj hasta pactar un mínimo denominador común mediante una firme voluntad de transacción, similar a la que tuvieron los padres constituyentes. Será asimismo preciso delimitar previamente un perímetro de la reforma. Segundo, la «aprobación por paquetes» de las modificaciones que vayan suscitando mayor consenso sin esperar a alcanzar una revisión total. Tercero: no generar excesivas expectativas para no causar frustraciones, una actitud cautelosa que nos obligará a todos a rebajar el tono apocalíptico del discurso para comenzar un dialogo sereno y sensato sobre cuestiones concretas según enseña una lógica pactista o federal. No hay otra vía, no será sencillo, pero las otras dos aún son más complicadas y no nos llevarían a sitio alguno.

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo (2014): *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid: Alianza Editorial.
- AMBROSINI, G. (1933): «Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale», *Rivista di Diritto Pubblico*, 93, 92-100.
- BARCELÓ, Mercé, Mercé CORRETJA et al. (2015): *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona: Atelier.
- BLANCO, Roberto (2012): *Los rostros del federalismo*, Madrid: Alianza Editorial.
- BORRELL, Josep y LLORACH, Joan (2015): *Las cuentas y los cuentos de la independencia*, Madrid: Los libros de la catarata.
- CALHOUN, John C. (2010): *Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units i altres textos*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms. Originales del primer tercio del XIX. Hay edición en castellano, con estudio preliminar de P. Lucas Verdú.

- CAPPUCIO, Laura y Mercé CORRETJA (2014): *El derecho a decidir. Un diálogo italo-catalán*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro (1981): «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 4 monográfico.
- GARCÍA MORALES, María Jesús, José Antonio MONTILLA y Xavier ARBÓS (2006): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA ROCA, Javier (1985): *Contribución al estudio de la forma territorial del Estado español*, Madrid: Servicio de reprografía Universidad Complutense de Madrid.
- (2011): «El intérprete supremo de la Constitución abierta y la función bilateral de los Estatutos, o la insostenible levedad del poder de reforma constitucional», *Revista Catalana de Dret Public*, 43, 87-120.
- (2013a): «¿Reforma constitucional en clave federal?» *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 34, 20-31.
- (2013b): «Glosario de las cláusulas lingüísticas en los Estatutos de Autonomía» en A. López Castillo (dir.), *Lenguas y Constitución*, Valencia: Tirant lo Blanch, 83-118.
- GARCÍA ROCA, Javier (ed.) (2014): *Pautas para una reforma de la Constitución. Informe para el debate*, Madrid: Thomson Reuter.
- GARCÍA Roca, Javier y Enoch ALBERTÍ (eds.) (2010): *Treinta años de Constitución, Actas del Congreso extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- GARCÍA ROCA, Javier y Miguel Ángel MARTÍNEZ LAGO (2013): *Estabilidad presupuestaria y freno constitucional al endeudamiento*, Madrid: Civitas-Thomson-Reuters.
- GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel (2013): *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- La PERGOLA, Antonio (1969): *Residui contrattualisti e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milán: Giuffrè.
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio (dir.) (2013): *Lenguas y Constitución*, Valencia: Tirant lo Blanch. Valencia.
- LÓPEZ GARRIDO, Diego et al. (2015): *Cataluña frente a la Unión Europea. Las consecuencias jurídicas de la independencia*, Madrid: Fundación Alternativas [en línea], <<http://www.fundacionalternativas.org/>>.
- LLUCH, Ernest (2009): *Las Españas vencidas del siglo XVIII*, Barcelona: Crít.
- MONTILLA, José Antonio (2015): *Reforma federal y Estatutos de segunda generación*, Madrid: Thomson Reuter.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2014): *Cataluña y las demás Españas*, Masdríd: Crítica.
- PÉREZ TREMPES, Pablo (2015): «¿Qué reforma de la Constitución y quién la reforma?» [en línea], <www.bez.es>.
- REY, Fernando (2013): «El Estado autonómico en la encrucijada», *Revista Española de la Función Consultiva*, 20, 111-124.
- RENNER, Karl ([1918] 2015): *El derecho de las naciones a la autodeterminación*, estudio preliminar de X. Arzo, Madrid: Tecnos.
- RUBIO, Francisco (2013): «Un referéndum que nadie quiere» en *El País*, 10 de febrero.
- (2015): «Proceso constituyente, clamor popular y otros desvaríos» [en línea], <www.ahorasemanal.es>.
- SIGUÁN, Miquel (1994): *España plurilingüe*, Madrid: Alianza Editorial.
- TORNOS, Joaquín (2015): *De Escocia a Cataluña. Referendum y reforma constitucional*, Madrid: Iustel.
- VERNET, Jaume (2013): «La perspectiva catalana en torno a la reforma constitucional de la estructura territorial del Estado», *Revista Española de la Función Consultiva*, 20, 79-109.
- VIVER i PI-SUNYER, Carles et al. (2013): «Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre llur futur polític col·lectiu», en *El Pacte Fiscal, les duplicitats i les consultes populars*, Institut d'Estudis Autònoms, 395-448.
- VIDAL-FOLCH, Xavier (2013), *¿Cataluña independiente?*, Madrid: Los libros de la catarata.

Fecha recepción: 16 de febrero de 2016

Fecha aceptación: 16 de mayo de 2016