

LA REFORMA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. DIVERSIDAD DE PROBLEMAS Y SOLUCIONES

Joaquín Tornos Mas

Catedrático de Derecho administrativo
Universidad de Barcelona

Sumario: 1. Introducción. 2. La reivindicación secesionista en Cataluña. Referéndum y reforma constitucional. 2.1. Las causas del problema. 2.2. La reivindicación secesionista en Cataluña. 2.3. Las respuestas. Referéndum y reforma constitucional. 3. La crisis funcional. La necesidad de una reforma general de la Constitución de 1978.

1. INTRODUCCIÓN

¿Debe reformarse el Estado de las autonomías? ¿Está en crisis? Y si está en crisis, ¿qué tipo de crisis le afecta? ¿Qué reformas deberían llevarse a cabo para superar las disfunciones del modelo actual?

A las preguntas anteriores responderemos diciendo que el Estado de las autonomías está afecto de crisis de contenido y alcance diverso, por lo que se requieren diversos tipos de soluciones. Por un lado, nuestro Estado de las autonomías debe afrontar la desafección de una parte significativa de los ciudadanos catalanes, concretada en la reciente reivindicación independentista, lo que constituye un problema político de hondo calado. Por otro, el propio desarrollo del sistema autonómico ha generado importantes problemas funcionales que deben ser abordados para recuperar la legitimidad de

funcionamiento del sistema en su conjunto. Este segundo tipo de problemas puede tener, en principio, más fácil resolución.

El Estado de las autonomías, por tanto, debe abordar en primer lugar la crisis que supone la reivindicación secesionista planteada por diversas fuerzas políticas catalanas¹. Intentar responder a este reto exige comprenderlo, o al menos tratar de entender sus raíces. Y para ello hay que situar el caso catalán en un contexto más general.

Por otro lado, tras el rápido proceso descentralizador que ha supuesto, el Estado de las autonomías requiere algunos retoques importantes en su configuración constitucional. No puede olvidarse que la Constitución de 1978 diseñó un procedimiento para acceder a la autonomía de las llamadas genéricamente nacionalidades y regiones, procedimiento en

el que los estatutos de autonomía debían jugar un papel determinante para el dibujo final del sistema. Pero la Constitución no estableció el modelo final y dejó indeterminadas las comunidades autónomas que formaban parte del Estado español, así como sus respectivas competencias. Los acuerdos políticos posteriores y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han construido un sistema que, como decíamos, ha permitido un amplia descentralización, pero esta organización del poder territorial requiere una puesta al día normativa tras la valoración desapasionada de los éxitos y fracasos del modelo resultante (Aja, 2014: 67-111). Volveremos sobre esta necesaria reforma constitucional en la parte final de este trabajo.

2. LA REIVINDICACIÓN SECESIONISTA EN CATALUÑA. REFERÉNDUM Y REFORMA CONSTITUCIONAL

2.1. LAS CAUSAS DEL PROBLEMA

La respuesta a la deriva independentista de Cataluña requiere en primer lugar analizar en profundidad sus causas. En este sentido, creemos que esta reivindicación secesionista, que también se vive en Estados descentralizados como Canadá o el Reino Unido (casos de Quebec y Escocia), responde a la crisis general de los Estados soberanos creados tras la Paz de Westfalia.

Como es sabido, la idea de Estado soberano entendido como una entidad que detenta el monopolio del poder dentro de un territorio y es sujeto de Derecho internacional nace en los Congresos de Múnster y Osnabruck del año 1648, es decir, en lo que se conoce como la Paz de Westfalia (Tornos, 2015).

Este poder absoluto, que en un primer momento detenta el monarca, pasa al pueblo con la Revolución francesa. De esta forma, el poder soberano deja de estar en manos de la razón

monárquica y se legitima por ser la expresión de un pueblo. Así, la construcción del nuevo Estado soberano requiere de forma esencial la creación de un sujeto colectivo, el pueblo, al que hacer titular de este concepto abstracto, la soberanía, en nombre de la cual se ejerce el poder.

Este sujeto debe ser una realidad unitaria, y para ello se recurre a su vez a la idea de nación entendida como colectividad que vive dentro de un territorio delimitado y con fronteras sólidas y estables. La existencia de un Estado soberano exige contar con un pueblo que, a su vez, se identifica con la nación como sujeto colectivo que vive en ese territorio.

Esta unidad nacional, que es necesaria para construir el nuevo Estado soberano, trata de fundamentarse en razones históricas y culturales. Puede ser una realidad ya existente o una entidad que debe crearse o imponerse en contextos más complejos. Con este fin se impone una cultura, una lengua, un himno y una bandera. Las realidades históricas o culturales que puedan existir dentro de un mismo territorio se diluyen para construir la nueva nación soberana. El Estado nacional se identifica con la idea de soberanía plena y frontera rígida, y este tipo de Estado pasa a ser un modelo de éxito que se desarrolla y se impone en el mundo moderno.

El modelo empieza a entrar en crisis en la segunda mitad del siglo XX, fundamentalmente cuando se constata la pérdida de contenido del concepto originario de soberanía.

Diversos factores explican esta crisis. Por un lado, la creación de instituciones supraestatales a las que se reconocen poderes normativos y judiciales (ONU, UE, TEDH). Por otro, la aparición de poderes económicos sectoriales que imponen sus decisiones a los Estados de forma más menos formalizada (G10). Y, por último, el surgir o resurgir de las reivindicaciones de reconocimiento y autogobierno en entidades nacionales subestatales que exigen relacionarse de forma singularizada tanto con el Estado de origen como con las organiza-

ciones supraestatales (Keating, 2001 y 2003; Tierney, 2005). Resurgen de este modo en los últimos años los nacionalismos subestatales en diversos países desarrollados, tanto en Estados de estructura federal como en Estados fuertemente descentralizados. Este fenómeno, que algunos han denominado «neonacionalismo», es, como hemos dicho, una realidad indiscutible, especialmente relevante en el Reino Unido, Canadá y España (Naïm, 1987; Requejo; 2001; Keating, 2001 y 2003 y Tierney, 2005), pero también se da con diferentes intensidades en otros Estados. Es en este contexto donde debe situarse —y analizarse— la llamada deriva independentista catalana².

2.2. LA REIVINDICACIÓN SECESIONISTA EN CATALUÑA

En Cataluña, la problemática general que acabamos de describir se ha traducido en una clara evolución desde los planteamientos mayoritariamente autonomistas a una amplia, aunque no mayoritaria, reivindicación separatista. El momento en el que se hizo manifiesta esta inflexión fue el año 2012, cuando *Convèrgència Democràtica*, partido en el Gobierno, decidió abandonar los intentos de incrementar la autonomía y se sumó a los postulados independentistas de ERC y de la *Assemblea Nacional de Catalunya* (ANC), en buena medida por el fracaso de la opción reformista intentada a través de un nuevo Estatuto de Autonomía de 2006.

Pero si el impulso de la reivindicación secesionista puede situarse en septiembre de 2012, también debe reconocerse que las críticas al modelo autonómico tienen en Cataluña un origen anterior. No puede desconocerse que Cataluña ha ido marcando desde épocas anteriores al fin de siglo su propio camino reivindicativo, centrado en la demanda de una mejora en la calidad de las competencias propias, la reivindicación de un sistema de financiación que incremente la capacidad normativa de gestión y limite los niveles de solidaridad y la exigencia del reconocimiento de su ser nacio-

nal —y lo que ello conlleva en relación con la reclamación de elementos identitarios de autogobierno—.

Este camino reivindicativo ha quedado reflejado de forma particular en las diferentes resoluciones del Parlamento catalán a favor de mayores cotas de autogobierno. Una de las primeras fue la resolución 106/11, de 1987, en la que se identificaron ya las reivindicaciones que luego se recuperarían de forma recurrente. En esta resolución se afirmaba que «el Pacto de Estado que dio lugar al Estatuto de Autonomía ha sido incumplido reiteradamente, hasta día de hoy, por diferentes Gobiernos del Estado».

Como se ha dicho (Viver y Grau, 2013), estas resoluciones permiten identificar cuatro etapas diversas, cada vez más aceleradas. En las primeras se reclamaba una relectura de la Constitución y sus normas de desarrollo. Posteriormente se optó por la exigencia de la reforma estatutaria y, entre los años 2010 y 2012, por un nuevo pacto fiscal. Pero, como hemos dicho, es al final del año 2012, tras la manifestación del 11 septiembre 2012 —en la que se reivindicó de manera explícita una «Cataluña como nuevo Estado de Europa»— cuando se planteó ya abiertamente la opción secesionista. Se daba por definitivamente agotado el esfuerzo reformista y se fijaba como objetivo el derecho a decidir para convertir a Cataluña en un nuevo Estado de Europa si esta fuera la decisión mayoritaria de los catalanes (resolución 742/IX de 27 de septiembre de 2012, votada a favor por *Convergència i Unió*, *Esquerra Republicana de Catalunya*, *Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida y Solidaritat Catalana per la Independència*, con los votos en contra de *Partido Popular* y *Ciudadanos* y la abstención del *Partit dels Socialistes de Catalunya*)³.

Ante la negativa del Gobierno del Estado a convocar un referéndum sobre la independencia de Cataluña, o a delegar su celebración en el Parlamento catalán⁴, el Gobierno catalán decidió convocar una consulta amparada en una ley catalana, la Ley 10/2014, de Consultas

no referendarias, de 16 de septiembre. La ley fue impugnada, suspendida y posteriormente declarada inconstitucional⁵.

En todo caso, la consulta se celebró sin cumplir con las garantías democráticas exigibles⁶, y arrojó los siguientes resultados: Votos sí/sí: 1.861.753; votos sí/no: 232.182; votos sí/ blanco 22.466; votos no 104.772. Si se calcula el resultado final a favor del sí/sí sobre el censo de electores —que se amplió ya que votaron los mayores de 16 años—, este se sitúa muy lejos del 50%.

Posteriormente⁷ se convocaron elecciones autonómicas el 27 de septiembre de 2015. Convergència Democràtica y Esquerra Republicana de Catalunya quisieron conferir al proceso electoral un carácter plebiscitario, y para ello presentaron una candidatura unitaria, *Junts pel Sí*, con el apoyo de diversas fuerzas sociales, en particular la Asamblea Nacional de Catalunya y Òmnium Cultural. Con esta candidatura esperaban obtener una mayoría parlamentaria absoluta y una mayoría de votos que les permitiera llevar adelante el proceso independentista hasta llegar, en su caso, a formular una declaración unilateral de independencia.

Los resultados no fueron los esperados. *Junts pel Sí* no logró la mayoría absoluta (aunque sí una amplia mayoría de escaños, 62 de 135) y no obtuvo la mayoría de votos, ni siquiera sumando a los mismos los de la otra fuerza independentista, la CUP (Candidatura d'Unitat Popular). Este hecho abrió un complejo proceso de negociación orientado a formar Gobierno, ya que la CUP se negaba en principio a investir a Artur Mas como nuevo presidente de la Generalitat. El día 3 de enero de 2016, tras un proceso de negociación lleno de tensiones internas y externas, la CUP decidió no apoyar la investidura de Artur Mas, circunstancia que abría la posibilidad de unas nuevas elecciones y que generó fuertes discrepancias dentro del llamado bloque soberanista. Finalmente, el sábado 9 de enero, cuando el plazo para la elección parlamentaria del nuevo presidente expiraba, *Junts pel Sí* y la CUP

llegaron a un acuerdo para investir al Sr. Puigdemont, diputado y alcalde de Girona, como nuevo presidente de la Generalitat. El Presidente Mas «daba un paso a un lado» para no impedir la continuación del *procés sobiranista*, y la CUP se comprometía a dar estabilidad al nuevo Gobierno.

Durante este tiempo se han producido diversos hechos relevantes. Las prisas con las que se quiere llevar a cabo todo el proceso a favor de la separación del Estado español y, tras las elecciones autonómicas, la voluntad —o necesidad— de lograr un acuerdo con la CUP —que, como hemos dicho, finalmente no se logró— llevaron *Junts pel Sí* y a la CUP a adoptar en el Parlamento catalán la sorprendente resolución de 9 de noviembre de 2015. Esta resolución, la 1/XI del Parlamento de Cataluña, contiene, entre otras, las siguientes afirmaciones:

«El Parlamento de Cataluña constata que el mandato democrático obtenido en las pasadas elecciones del 27 de septiembre de 2015 se basa en una mayoría en escaños de las fuerzas parlamentarias que tiene como objetivo que Cataluña sea un Estado independiente y en una amplia mayoría soberanista en votos y escaños que apuesta por la apertura de un proceso constituyente no subordinado.

El Parlamento de Cataluña, como depositario de la soberanía y como expresión del poder constituyente, reitera que esta cámara y el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional, que considera falto de legitimidad y de competencia a raíz de la sentencia de junio de 2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, votado previamente por el pueblo en referéndum, entre otras sentencias.

El Parlamento de Cataluña insta al futuro Gobierno a cumplir exclusivamente las normas o los mandatos emanados de esta Cámara, legítima y democrática, a fin de blindar los derechos fundamentales que puedan resultar

afectados por decisiones de las instituciones del Estado español, como los especificados en el anexo de esta resolución».

Esta resolución fue inmediatamente impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional, que en su sentencia de 2 de diciembre de 2015 estimó por unanimidad el recurso interpuesto y declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la resolución sobre el «inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015»⁸.

En el momento de cerrar este trabajo, siguen las incógnitas sobre la composición del nuevo Gobierno de España, pero conjeturo que podría conformarse un nuevo ejecutivo de izquierdas presidido por Pedro Sánchez con el apoyo de Podemos, Izquierda Unida y el Partido Nacionalista Vasco. Se abriría entonces un nuevo escenario de negociación con el Gobierno catalán. Este último, por su parte, de forma que nos parece razonable, ya ha manifestado que no cuenta con los votos ni la fuerza para acordar la independencia, pero que se proseguirá con el *procés* dentro del marco legal. La DUI y el plazo de 18 meses para concluir el camino hacia la independencia se aparcen, aunque no se renuncia al objetivo de construir un Estado catalán (de este modo, se sitúa en el marco constitucional, ya que, como ha dicho el Tribunal Constitucional, el derecho a la independencia es una legítima aspiración política). Habrá, pues, que esperar a la formación del nuevo Gobierno de España para ver cómo se suceden los acontecimientos.

De cualquier modo, y como acabamos de señalar, el caso catalán plantea un indiscutible reto al Gobierno del Estado y refleja una clara crisis del Estado autonómico español. Es evidente que este Estado, surgido con el doble fin de resolver las reivindicaciones nacionalistas de vascos y catalanes y de crear un Estado descentralizado que permitiera un funcionamiento más eficaz de las estructuras estatales, ha fracasado en lo que respecta a la integración del nacionalismo catalán. ¿Qué hacer?

Rechazamos la existencia de un pretendido derecho a decidir como derecho a la autodeterminación del pueblo catalán y, en consecuencia, de un derecho a una declaración unilateral de independencia (Tornos, 2014). La independencia unilateral carece no solo del reconocimiento de la comunidad internacional y del Derecho constitucional propio, sino del apoyo de la mayoría de la población catalana. Diversas encuestas y los resultados electorales (elecciones autonómicas de septiembre de 2015 y generales de 20 de diciembre de 2015) así lo constatan. No obstante, la reciente historia catalana y estos mismos datos ponen de relieve que una parte significativa del pueblo catalán sí aspira la independencia y que una amplia mayoría desea una redefinición del encaje constitucional de Cataluña en España.

Por tanto, reitero la pregunta anterior: ¿Qué hacer? A mi juicio, lo ineludible es entender que existe un problema político de fondo calado que va más allá de las desafortunadas propuestas del Gobierno catalán, pero que no se solventará con el único recurso a la imposición del texto constitucional vigente y con la confianza en que el paso del tiempo reducirá la intensidad de las reivindicaciones secesionistas. Hay que identificar y analizar las causas más profundas de la crisis general de los Estados soberanos tradicionales y del renacimiento de las reivindicaciones de más autogobierno por parte de las naciones subestatales con el fin de ofrecer alternativas satisfactorias y razonables a las peticiones catalanas. ¿Cuáles pueden ser estas respuestas? ¿Qué propuestas se pueden formular para ofrecer una solución justa, razonable y viable al conflicto que hoy enfrenta a los gobiernos del Estado español y Cataluña?

Cataluña es una realidad nacional que, desde los inicios del presente siglo, en el marco de un mundo globalizado en el que las soberanías nacionales se debilitan por la emergencia de poderes supraestatales y por el renacer de poderes territoriales subestatales, trata de recuperar su singularidad y ganar mayores cotas de autogobierno hasta llegar a plantear su voluntad de convertirse en un Estado independien-

te. Pero este mismo concierto internacional, en el que necesariamente se sitúa Cataluña, niega a los pueblos que forman parte de Estados democráticos el derecho a la autodeterminación y el ejercicio de declaraciones unilaterales de independencia. Es exigible que las reivindicaciones secesionistas se lleven a cabo a través de procedimientos acordados y respetando lo dispuesto en las respectivas constituciones. Pero también se recomienda que estas legítimas reivindicaciones tengan una respuesta política y jurídica por parte de los Gobiernos de los Estados soberanos.

Pues bien, en el caso de Cataluña creemos que hay dos posibles vías para afrontar políticamente, y con respeto de los principios básicos del Estado de Derecho, la respuesta al caso catalán. Veamos sus ventajas e inconvenientes.

2.3. LAS RESPUESTAS. REFERÉNDUM Y REFORMA CONSTITUCIONAL

Una posible respuesta sería la organización de un referéndum consultivo en Cataluña en el que se preguntara al pueblo catalán sobre su voluntad de continuar formando parte de España. En el supuesto de obtenerse una mayoría clara a favor de la independencia, deberían iniciarse las negociaciones para proceder a la separación de Cataluña del resto del Estado español.

Como hemos dicho, una respuesta política a la legítima aspiración de constituir un Estado independiente puede ser la consulta al pueblo que manifiesta esta voluntad para conocer el apoyo que tiene esta demanda y actuar en consecuencia. La única condición es que el referéndum se celebre de conformidad con el marco constitucional existente.

Pero, precisamente, el necesario respeto del marco constitucional y la propia naturaleza de un referéndum en el que se formule una sola pregunta (¿está a favor de la independencia de Cataluña?) conduce a cuestionar que esta sea la mejor respuesta al conflicto catalán, aun que no por ello deba descartarse.

En primer lugar, creemos que existen serias dudas de constitucionalidad sobre la celebración de un referéndum de esta naturaleza solo en Cataluña. De un lado, porque el artículo 92 CE establece que un referéndum de esta naturaleza debe tener como cuerpo electoral todos los ciudadanos de España, y, de otro, porque, si se le quiere atribuir carácter vinculante —o determinante del inicio de un proceso para la separación efectiva de Cataluña del resto del Estado—, ello supone modificar el proceso de reforma constitucional, ya que añade un trámite previo no previsto en la Constitución.

Si se logran superar estos límites constitucionales (por ejemplo, con una reforma constitucional no agravada de los artículos 92 y 167 de la Constitución), el referéndum debería contar con un marco normativo previo que recogiera los principios esenciales que han de guiar su celebración, esto es: órgano competente para su organización, carácter no vinculante, acuerdo sobre la pregunta y mayoría suficiente, garantías de imparcialidad durante el proceso y de información suficiente a los electores. Por tanto, si bien es cierto que la Constitución no debe verse como un marco infranqueable y que el principio democrático puede justificar la adopción de los cambios constitucionales necesarios para hacer posible la celebración de un referéndum justo, transparente y vinculante, deben tenerse en cuenta las dificultades que conlleva esta reforma constitucional y no puede aducirse sin más la comparación con el caso del Reino Unido y el referéndum de Escocia.

En otro orden de cosas, la celebración de un referéndum secesionista plantea también la cuestión relativa a la pregunta que debe formularse y las consecuencias que se derivan de la votación. Al obligar a decidir únicamente sobre dos opciones —sí o no a la independencia—, desaparecen otras alternativas que pueden barajarse como solución al conflicto existente y que tal vez pueden recabar un apoyo mayoritario. Estas consideraciones ponen de manifiesto las limitaciones de la institución del referéndum cuando se trata de decidir sobre

cuestiones complejas que incluyen múltiples matices y respuestas diversas.

Por estas razones, y sin negar que el referéndum constitucional pueda ser una respuesta política y jurídica al conflicto catalán, creemos que no es la única ni seguramente la mejor.

El conflicto catalán, creemos, puede tener una mejor respuesta política y jurídica en un proceso de reforma constitucional que dé satisfacción a la reivindicación catalana de su reconocimiento como nación y su posición singular dentro del Estado español.

Este proceso de reforma constitucional, que sin duda plantea también importantes dificultades de orden político para poder llevarse a cabo, debería sustentarse en todo caso en el consenso de una amplia mayoría de partidos políticos sobre la reforma y el alcance de la misma. Una reforma que debe reconocer los logros del texto de 1978, pero también su agotamiento, así como la necesidad de recomponer la confianza de los españoles en su sistema político a través de la oferta de un nuevo texto constitucional sometido a referéndum. Una reforma, en fin, que pretenda reforzar la institución de la Constitución.

Manifestar la voluntad política de iniciar la reforma constitucional en clave federal, reconociendo el carácter plurinacional del Estado español, es hoy una necesidad urgente para ofrecer una alternativa real al desafío soberanista planteado desde Cataluña. Se ha llegado a afirmar que, si la opción secesionista muy difícilmente puede prosperar, la reforma constitucional en estos momentos es simplemente imposible. No compartimos en absoluto esta opinión, aunque reconocemos la dificultad de construir en estos momentos las necesarias complicidades entre las principales fuerzas políticas para impulsar la reforma de la Constitución. Precisamente por ello, apelamos a la necesidad de iniciar este camino⁹.

Dentro de este marco general de referencia, no puede desconocerse que Cataluña ha ido marcando desde épocas anteriores al fin de siglo su propio camino reivindicativo, centra-

do en la demanda de una mejora en la calidad de las competencias propias, la reivindicación de un sistema de financiación que incremente la capacidad normativa y de gestión —y limite los niveles de solidaridad— y la exigencia del reconocimiento de su ser nacional, con todo lo que ello conlleva en lo que respecta a la reclamación de elementos identitarios de autogobierno.

Las causas que subyacen al conflicto actual se encuentran en el agotamiento del modelo del Estado autonómico, en la necesidad de su adaptación a la realidad de un Estado europeo del primer tercio del siglo XXI y en la desafección de buena parte del pueblo catalán respecto al marco constitucional que determina su autogobierno. Por tanto, no solo existe el problema catalán, pero este se desarrolla y crece dentro de un problema más amplio, que es el que afecta al conjunto del Estado de las autonomías. El modelo de organización territorial de España debe reformarse en su conjunto, y dentro de esta reforma puede darse respuesta a la mayoría de reivindicaciones del nacionalismo catalán. Se trata, pues, de apostar decididamente por impulsar la reforma de la Constitución en lo que concierne al sistema de organización territorial que la misma diseñó en 1978.

Por ello, creemos que una reforma constitucional que tenga como finalidad dotar a España de un marco constitucional acorde con las necesidades de un Estado europeo de estructura territorial compleja en el primer tercio del siglo XXI es, como acabamos de decir, la respuesta seguramente más razonable y viable al conflicto hoy existente en Cataluña.

3. LA CRISIS FUNCIONAL. LA NECESIDAD DE UNA REFORMA GENERAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

La crisis de nuestro sistema de organización territorial no es tan solo la que provoca

la reivindicación secesionista catalana, que ya no puede arreglarse con reformas estatutarias ni legislativas ni con una nueva doctrina del Tribunal Constitucional.

El agotamiento del modelo constitucional de 1978 es especialmente visible en su regulación del modelo de organización territorial. El Estado autonómico, que, como hemos dicho, no está definido en sus elementos esenciales en el texto de la Constitución y que fue construido posteriormente por los estatutos de autonomía y la doctrina del Tribunal Constitucional, muestra claros síntomas de disfuncionalidad. La Constitución, que fue útil para impulsar la descentralización política, no ofrece el marco necesario de referencia para organizar el funcionamiento del marco que permitió crear. La crisis económica ha agudizado las tensiones y se empieza a cuestionar el modelo desde diferentes puntos de vista. Para unos, hay que repensar el sistema de financiación y el alcance de la solidaridad; para otros, lo más relevante es introducir mayor racionalidad en el sistema de distribución del poder y suprimir, a tal fin, duplicidades y estructuras poco funcionales. Se habla de recentralizar competencias (devolver las que se poseen o no aceptar nuevos trasposos) y de suprimir entes autonómicos. Otros empiezan a plantear una reforma en profundidad de todo el modelo.

La reforma que se propone, una reforma del Estado autonómico para avanzar en la construcción de un Estado organizado en clave federal, permitiría avanzar en la solución de las diversas crisis que afectan a nuestro modelo de organización territorial. En primer lugar, reconocer la realidad nacional de algunos territorios (Cataluña y País Vasco) y la asimetría que de su singularidad se deriva en la asignación competencial. En segundo término, establecer mecanismos de vertebración del sistema a través de un Senado que sea una verdadera Cámara de representación territorial. En tercer lugar, diseñar un nuevo reparto competencial que esté fijado en la Constitución de forma clara y precisa, y que sea adecuado a la realidad de un Estado integrado en Europa en el primer tercio

del siglo XXI. Por último, delinear un modelo constitucional de financiación autonómica basado en la suficiencia, la responsabilidad, la ordinalidad y en una solidaridad razonable.

Si bien es cierto que el federalismo aún suscita en España muchos rechazos (en general, la derecha lo identifica con el caos de la primera República y los nacionalistas con fórmulas igualitarias) y que existe un federalismo de izquierdas de raíz claramente igualitarista, lo cierto es que los modelos federales ofrecen hoy mayores garantías tanto para facilitar la convivencia plurinacional como para ordenar de modo eficiente un Estado ya ampliamente descentralizado como es el Estado autonómico español actual.

Apuntaremos, para finalizar, algunas ideas que, en nuestra opinión, pueden servir de base para una reforma general del modelo autonómico que permita dar respuesta a sus disfunciones actuales.

3.1. El título preliminar de la nueva constitución debería reconocer que España es un estado plurinacional que integra a las realidades nacionales de Cataluña y el País Vasco. Para ello, puede recuperarse la idea de España como nación de naciones. Un concepto ya utilizado por Anselmo Carretero, quien afirmó que «si España es una nación de naciones, la estructura de Estado a ella adecuada es naturalmente la federal, que permita y garantice el desarrollo de cada uno de sus pueblos dentro del conjunto, y el fortalecimiento de este con el de sus diversas partes»¹⁰.

3.2. Si bien somos partidarios de establecer en el texto constitucional que España se configura como un Estado federal, también reconocemos que no debería ser esta una cuestión esencial para alcanzar un acuerdo. No es preciso entrar en un debate nominalista sobre la nueva configuración del Estado. Tampoco parece imprescindible calificar las partes integrantes del Estado como Estados miembros ni sus estatutos como constituciones.

3.3. No debería cuestionarse el mapa territorial del Estado de las autonomías. Las comunidades autónomas hoy existentes se han convertido en los pocos años de su existencia constitucional en realidades consolidadas. Desde un planteamiento meramente funcional-económico, puede discutirse la justificación de alguna de ellas por razón de su tamaño o de sus recursos económicos. Pero esta diversidad también existe en otros Estados compuestos de larga tradición como Alemania; además, la articulación territorial del poder no puede responder solo ni prioritariamente a criterios funcionalistas. Por el contrario, sí es imprescindible llevar al texto constitucional la relación de comunidades autónomas y ciudades autónomas que constituyen el conjunto del Estado.

3.4. Un nuevo modelo de distribución competencial. La construcción de un Estado federal supone esencialmente distribuir poder entre los dos niveles básicos de gobierno, el Estado federal y los Estados miembros (o entes territoriales partes del Estado federal). A partir de este reparto, se organizan las estructuras de gobierno, se crean los instrumentos de relación y se distribuyen los recursos económicos.

La distribución de competencias debe llevarse al texto de la Constitución, lo que comportaría el fin del principio dispositivo. Consecuentemente, los estatutos de autonomía han de tener una posición diversa dentro del ordenamiento al no incluir ya las competencias propias —y, consecuentemente, y de forma indirecta, tampoco las del Estado—. Los estatutos de autonomía no deben ser aprobados por las Cortes Generales: deben someterse tan solo a un voto de ratificación final y, en su caso, a un control previo de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, que debería resolverse en un plazo breve —tres meses—. Tras estos controles, y una vez refrendado por los ciudadanos de la comunidad autónoma, el estatuto debería ser inatacable jurídicamente.

3.5. Los mecanismos de garantía de los respectivos ámbitos competenciales pueden ser

jurídicos y políticos, y ambos pueden coexistir. El hecho de que, en último término, las disputas competenciales deban solventarse ante el Tribunal Constitucional no excluye otras vías previas de acuerdos *ex ante* y *ex post* capaces de evitar el litigio constitucional. No puede desconocerse la importancia de recurrir a otras garantías no jurídicas con el fin afianzar el pacto constitucional y permitir su adaptación a una realidad socioeconómica cambiante. En este sentido, queremos destacar la necesaria presencia de los intereses de los Estados miembros en la composición del poder federal tanto por lo que hace a la configuración de las normas que directamente inciden en sus competencias (y aquí destaca el papel del Senado) como en la presencia en los órganos estatales cuya actuación incide en el ejercicio de sus competencias.

Desde la perspectiva de las comunidades autónomas, creemos que la garantía de su autonomía política mediante el respeto de los ámbitos competenciales propios podrá alcanzarse mejor a través del diseño de cauces de participación en las leyes que les afectan (papel del Senado) y a través de su participación en órganos constitucionales con relevancia autonómica (pensemos en los entes reguladores). Obviamente, sin renunciar por ello al papel que en todo caso debe reservarse al Tribunal Constitucional en la resolución de los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencias.

3.6. La necesaria asimetría. Esta es seguramente la cuestión más polémica y compleja en lo que respecta a su plasmación jurídica. La nueva Constitución debería introducir elementos de asimetría en el reparto competencial.

Debe reconocerse el carácter singular de Cataluña y el País Vasco (tal vez también de Navarra y Galicia) como realidades nacionales que, en razón su propia historia, lengua propia, cultura y vocación de mantener en el tiempo esta realidad diferenciada deberían ser reconocidas como naciones dentro de la nación española. Esta singularidad tendría que

ir acompañada de un trato competencial diferenciado —que no debe verse en ningún caso como un privilegio— mediante la ampliación de las competencias exclusivas o concurrentes de estas comunidades autónomas en materias como la organización territorial, la educación, la cultura, la administración de justicia, el régimen de la lengua propia, el Derecho civil o la seguridad.

Se trata, en este caso, de una cuestión delicada, pero a la vez fundamental, cuya solución requiere un esfuerzo de comprensión sobre la realidad diferenciada de España y la necesidad de reconocer esta diferencia en la Constitución.

Técnicamente, esta singularidad competencial podría reconocerse en una disposición adicional que delimitara de forma precisa las competencias singulares de Cataluña y el País Vasco.

3.7. La conversión del Senado en una verdadera cámara de representación territorial. Dada su composición política, el Senado actual se ha convertido en un duplicado del Congreso de los Diputados cuya funcionalidad es prácticamente inexistente. Los diversos intentos de adecuar su composición y funciones a su definición como Cámara de representación territorial han fracasado. Por ello, muchos postulan su supresión.

No creemos que el Senado deba desaparecer. De hecho, suele ser una pieza esencial en los Estados federales como instrumento de necesaria articulación de las siempre complejas relaciones entre el Estado federal y los estados en él encuadrados.

La garantía del respeto del modelo constitucional de reparto de poderes, así como de un eficaz funcionamiento del Estado federal como sistema complejo, debe buscarse en un nuevo Senado. Nuevo en cuanto a su composición y a sus funciones.

Por lo que se refiere a su composición, nos inclinamos claramente por un Senado que se configure como consejo integrado por miem-

bros de los Gobiernos autonómicos, de modo que las personas designadas para acudir al Senado (que pueden variar en función de los temas a tratar) sean expertos en los temas a discutir y defiendan los intereses de las respectivas comunidades autónomas.

En relación con sus funciones, estas deben ser la participación en la aprobación de las leyes del Estado que afectan a las comunidades autónomas, así como el impulso y dirección de las relaciones intergubernamentales y la participación de las comunidades autónomas en las instituciones del Estado y de la Unión Europea.

Otros mecanismos imprescindibles de relación entre el Estado y las comunidades autónomas son las conferencias sectoriales, la conferencia de Presidentes y los órganos bilaterales de relación. Por ello, creemos conveniente llevar su composición y funciones al texto constitucional.

3.8. El modelo de financiación. Si se distribuye el poder y se asignan competencias diferenciadas al Estado y a las comunidades autónomas —y, por tanto, responsabilidades también diferenciadas ante los ciudadanos—, debe procederse a la asignación de los recursos suficientes a cada uno de los niveles territoriales para que puedan hacer frente a los cometidos que les van a ser exigidos. Al reparto de las competencias se vincula, por tanto, el necesario reparto de los recursos financieros. Y esta es una batalla dura, dado el límite de los recursos a repartir, especialmente en época de crisis.

Si existe una realidad conflictiva, la solución a las controversias debe buscarse a través de normas acordadas que establezcan de común acuerdo el marco a través del cual encontrar las soluciones. Cuando se trata de repartir dinero, se suele afirmar que siempre es posible llegar a un acuerdo. En principio, esto es cierto: basta pactar previamente las reglas generales del reparto.

El problema de nuestro modelo actual es que no existe una norma constitucional en la

que se hayan establecido los principios generales que deben regir el reparto de recursos entre el Estado y las comunidades autónomas. Al elaborar la Constitución, no se llegó a ningún pacto al respecto. La Constitución se limita a permitir un sistema diferenciado —concierto y régimen común—, y remite la ordenación del régimen común a una ley orgánica posterior, la LOFCA. La realidad ha demostrado que cada cinco años se negocia de nuevo un sistema de distribución de recursos. La bonanza económica vivida hasta 2008 facilitó que se llegara a acuerdos a través de la aportación del Estado de más recursos, que se ponían sobre la mesa para repartir entre todas las comunidades autónomas. La situación ha cambiado y se hace más perentoria la necesidad de unas reglas constitucionales que establezcan los principios generales del modelo de financiación autonómica.

El reparto de los recursos económicos ha sido, por otra parte, un tema de discusión y enfrentamiento tradicional entre las comunidades autónomas del Estado y entre las propias comunidades autónomas. La determinación de los criterios a través de los cuales se fije de modo objetivo lo que corresponde a cada uno

según sus necesidades (los servicios a prestar) y su esfuerzo fiscal, así como de la cuota respectiva de solidaridad, no es fácil. Los estudios de los expertos suelen diferir, y las propuestas finales dependen en muy buena medida de los criterios que se han escogido para elaborar dichas propuestas.

En todo caso, sí parece necesario llevar al texto constitucional los principios básicos de nuestro modelo de reparto de recursos financieros, de modo que cada cinco años no se pueda poner todo en cuestión y se establezcan unos límites razonables a las cuotas de solidaridad que corresponden a las comunidades autónomas que, en teoría, poseen excedentes en los servicios que han de garantizar. También habría de determinar qué cuota de solidaridad deberá recogerse en el cupo que se pacta con las comunidades forales.

En este sentido, la reforma constitucional podría guiarse por los siguientes criterios: suficiencia de recursos, solidaridad y ordinalidad, bilateralidad y multilateralidad, autonomía en la recaudación y, por último, posibilidad de incluir alguna referencia a la financiación de los entes locales como tercer nivel de distribución constitucional tributaria.

NOTAS

1. Los datos sobre el número real de catalanes favorables a la independencia no son conocidos de forma fiable, ya que no se ha celebrado un referéndum con las garantías democráticas que hubiera podido establecer una cifra contrastada. Las encuestas varían en función de sus autores y de las preguntas formuladas. Como datos más fiables, pero tampoco determinantes, ofreceremos los que nos proporcionan las dos últimas elecciones parlamentarias en Cataluña, identificando como votos favorables a la independencia aquellos que se otorgaron a partidos soberanistas y que en 2015 hicieron expresa manifestación de estar a favor de la independencia, es decir, CiU, ERC y la CUP en 2012, y *Junts pel Sí* (Convergencia y ERC) más la CUP en 2015. Pues bien, en 2012, con una participación del 67,8% CiU obtuvo el 31,2% de los votos, ERC el 13,9% y la CUP el 3,5%; total: el 48,6%. En 2015, con una participación del 77,4%, *Junts pel Sí* obtuvo el 39,7% de los votos y la CUP el 8,2; total: el 47,9. Un alto porcentaje, pero sin llegar a la mayoría de votos, que además parece estable en los últimos años. En comparación con otros referéndums, en Quebec la opción independentista obtuvo el 40,44% el año 1980 y el 49,4% en 1995. En Escocia, el sí a la independencia alcanzó el 44,7% el año 2014. Sobre estos datos pueden consultarse las explicaciones y valoraciones contenidas en los blogs de Robert Liñeira y Marc Sanjuan de septiembre de 2015 del Centre for Constitutional Change.

2. Este resurgir de los nacionalismos se ha visto acompañado en la segunda mitad del siglo XX de un nuevo neo-regionalismo de contenido más funcional, que responde a la búsqueda de fórmulas de organización territorial más eficientes en unos Estados que cada vez asumían más funciones. Surge así la planificación regional y la identificación en el territorio de estructuras sobre las que descargar la ejecución de determinadas funciones mediante procesos de

descentralización o desconcentración. Son procedimientos *bottom up*, que en principio se limitan a reconocer realidades económicas, no colectividades con vocación de autogobierno.

3. Una completa relación de las reivindicaciones catalanas desde el inicio del proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña hasta la reivindicación del derecho a decidir, como derecho a convocar un referéndum sobre la independencia de Cataluña y, en su caso, como el derecho a ejercer una soberanía propia para formular una declaración unilateral de independencia puede verse en Barceló *et al.*, (2015).

4. El Parlamento de Cataluña, CiU-ERC e ICV, por otro lado, y también un número de diputados presentaron en abril de 2014 un proposición de Ley Orgánica para que el Estado delegara en la Generalitat la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución. La Propuesta fue rechazada por el Congreso en trámite de toma en consideración por 259 votos en contra, 47 a favor y una abstención. El argumento del rechazo fue que no se podían delegar materias que por su propia naturaleza no son delegables, considerando la mayoría de los miembros del Congreso que entre estas materias indelegables se encuentra la celebración de un referéndum que afecta a la soberanía del conjunto del Estado.

5. El Consell de Garanties Estatutàries emitió el dictamen 19/2014 en el que avaló la constitucionalidad de la ley, si bien el dictamen contó con cuatro votos particulares contrarios a dicha constitucionalidad. Posteriormente, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la ley en la sentencia 31/2015, de 25 de febrero, y mediante la sentencia 32/2015, de misma fecha, declaró la inconstitucionalidad del Decreto 129/2014 de 27 de septiembre de convocatoria de la consulta. No obstante, el Gobierno catalán convocó la consulta, que se celebró el 9 de noviembre de 2014. Este hecho ha motivado que el presidente de la Generalitat y las consejeras de gobernación y educación estén imputados e imputadas por la presunta comisión de los delitos de desobediencia, prevaricación, malversación y usurpación de funciones.

6. La singular doble pregunta era la siguiente: «¿Quiere que Cataluña se convierta en un Estado? Si o no». A continuación, y en caso afirmativo, se formula una segunda cuestión: «¿Quiere que este Estado sea independiente? Si o no».

7. Debe también hacerse mención a la Ley 3/2015 de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, algunos de cuyos preceptos fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional, quedando suspendida la eficacia de la citada ley (cuyo proyecto había recibido ya importantes críticas por parte del Consejo de Garantías Estatutarias en su dictamen 3/2015 de 26 de febrero, lo que supuso modificar parcialmente el proyecto inicial). La impugnación se centró en la llamada construcción de «estructuras de Estado» con el fin de tener preparado el mecanismo para hacer efectiva una futura «desconexión» de Cataluña respecto de España. En particular, el Plan Director de la Administración Tributaria de Cataluña, el inventario de bienes de todas las Administraciones en Cataluña, lo que incluía a la Administración del Estado, la creación de la Agencia Catalana de Protección Social y el Plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario. El Tribunal Constitucional, en Auto de 3 de noviembre de 2015, decidió mantener la suspensión de la eficacia de la norma impugnada. Igualmente, cabe mencionar el Decreto 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional y se articulan el Plan ejecutivo para la preparación de las estructuras del Estado y el Plan de infraestructuras estratégicas.

8. El Tribunal Constitucional admite el recurso, al entender que, de conformidad con la doctrina de su sentencia 42/2014, de 25 de marzo, que la resolución recurrida es un acto perfecto o definitivo con capacidad para producir efectos jurídicos. En cuanto a su contenido, el Tribunal, en su F.J. 6 *in fine* concluye que «la resolución impugnada desconoce y vulnera las normas constitucionales que residen en el pueblo español la soberanía nacional y que, en correspondencia con ello, afirman la unidad de la nación española, titular de esa soberanía (arts.1.2 y 2 CE). Se trata de una infracción constitucional que no es fruto, como suele ocurrir en las contravenciones de la norma fundamental, de un entendimiento equivocado de lo que la misma impone o permite en cada caso. Es resultado, más bien, de un expreso rechazo a la fuerza de obligar de la Constitución misma, frente a la que se contraponen, de modo expreso, un poder que se reclama depositario de la soberanía y expresión de una dimensión constituyente desde los que se ha llevado a cabo una manifiesta negación del vigente ordenamiento constitucional. Se trata de la afirmación de un poder que se pretende fundante de un nuevo orden político y liberado, por ello mismo, de toda atadura jurídica».

De nuevo, en la línea de la sentencia 42/2014, el Tribunal añade que la Constitución «como ley superior no pretende para sí la condición de *lex perpetua*», por lo que es plena la apertura de la norma fundamental para su revisión formal a través de los cauces de la propia Constitución, pero no a través del cauce unilateral que pretende el Parlamento catalán.

9. En la academia cada vez son más las voces favorables a la reforma constitucional. Así, entre otros, muchos, podemos destacar el documento de la fundación FUNCIVA, coordinado por el profesor Javier Tajadura (2012), Muñoz Machado (2013) y Aja (2014). Sectores relevantes de la vida económica y social se van sumando a la reivindicación de la reforma constitucional. Así, el documento elaborado por el Círculo Cívico de Opinión con el título *A favor de la concordia* termina afirmando que «es perentorio detenerse a considerar hasta dónde pueden ser atendidas las reclamaciones de Cataluña e iniciar el debate sobre la reforma de la Constitución». La Fundación Alternativas ha impulsado el documento *Una España federal en una Europa federal*, de julio 2014, en el que se solicita que «seamos sensatos, a la vez que audaces, y abordemos las reformas constitucionales necesarias en el más amplio consenso». La experiencia acumulada hace más fácil el diseño jurídico de la solución política a la que se pueda llegar. Más recientemente, cabe citar como ejemplos las reflexiones y propuestas del Informe *Pautas para una reforma constitucional*, del Instituto de Derecho Parlamentario, dirigido por el profesor García Roca. *Vid.*, asimismo, Muñoz Machado (2014) y Ariño (2015: 158-172).

10. Idea que también han defendido Jordi Solé Tura y el historiador José María Jover. Este último ha dicho que «hablar de España como nación de naciones no encierra ninguna contradicción; mas si supone, a mi manera de ver, una forma adecuada de expresar en tres palabras la complementariedad y recíproco encaje existente entre España y el conjunto de regiones y naciones que la integran, definidas estas últimas por su lengua y tradición histórica peculiares, así como por la voluntad de desarrollar su respectiva personalidad en el marco de una realidad histórica, no solo estatal, que las trasciende: España» (Piqueras, 2014: 407).

BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo (2014): *Estado autonómico y reforma federal*, Madrid: Alianza Editorial.
- ARIÑO, Gaspar (2015): *La independencia de Cataluña*, Madrid: Thomson Reuters-Aranzadi.
- BARCELÓ, Mercé *et al.* (2015): *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona: Atelier.
- KEATING, Michael (2001): *Nations against the State. The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Londres: Palgrave.
- (2003): «Sovereignty and plurinational democracy: problems in political science», en M. Walker (ed.) *Sovereignty in transition*, Oxford: Hart, 191-209.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2013): *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*, Madrid: Iustel.
- (2014): *Cataluña y las demás Españas*, Madrid: Crítica.
- NAIM, Tom (1987): *The break-up of Britain. Crisis and neo-nationalism*, London: New Left Books.
- PIQUERAS, José Antonio (2014): *El federalismo, la libertad protegida, la convivencia pactada*, Madrid: Cátedra.
- REQUEJO, Ferran (2001): «Political liberalism in multinational states: the legitimacy of plural and asymmetrical federalism», en A-G. Gagnon y J. Tully (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 110-132.
- TIERNEY, Stephen (2005): «Reframing sovereignty? Sub-estate national societies and contemporary challenges to the Nation-State», *International and Comparative Law Quarterly*, 54, 161-183.
- TORNOS, Joaquín (2014): «El derecho a decidir no existe pero el Gobierno debería convocar la consulta», en E. Segarra (coord.), *Existe el derecho a decidir*, Barcelona: Tibidabo, 311-340.
- (2015): *De Escocia a Cataluña. Referéndum y reforma constitucional*, Madrid: Iustel.
- VIVER PI-SUNYER, Carles y Mireia GRAUS CREUS (2013): «La contribució del Parlament al procés de consolidació i desenvolupament de l'autogovern de Catalunya i a la defensa de la seva identitat nacional», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 18, 88-125.