

# LA REFORMA DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS Y CATALUÑA

Marc Carrillo

Catedrático de Derecho constitucional  
Universidad Pompeu Fabra (Barcelona)

**Sumario:** 1. El agotamiento del modelo autonómico del Título VIII, la neutralización del Estatuto de Cataluña de 2006 y la necesidad de la reforma constitucional. 1.1. La reforma como instrumento para asegurar la normatividad de la Constitución. 1.2. Cataluña en el proceso constituyente de 1978. 1.3. El agotamiento del sistema autonómico en Cataluña. 1.4. La neutralización del Estatuto de 2006. 1.5. La necesidad de reforma es ineludible. 2. Una reforma general y una solución específica para Cataluña. 2.1. El referente federal para una reforma general del Título VIII. 2.1.1. Acerca del sistema de distribución de competencias. 2.1.2. El sempiterno tema de la Cámara Alta y los instrumentos de colaboración entre el Estado y las CCAA. 2.1.3. El principio de ordinalidad en materia económico-financiera. 2.1.4. El contenido de los estatutos. 2.1.5. En las modalidades de referéndum consultivo. 2.1.6. El carácter plurinacional del Estado. 2.2. Una disposición adicional específica para Cataluña.

## 1. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO AUTONÓMICO DEL TÍTULO VIII, LA NEUTRALIZACIÓN DEL ESTATUTO DE CATALUÑA DE 2006 Y LA NECESIDAD DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

### 1.1. LA REFORMA COMO INSTRUMENTO PARA ASEGURAR LA NORMATIVIDAD DE LA CONSTITUCIÓN

La Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de la Constitución francesa de 24 de junio de 1793 establecía en su artículo 28 que: «Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution: une génération ne peut assujétir à ses lois les générations futures». En efecto, como también sostuvo Thomas Jefferson, el tercer presidente de los Estados Unidos en los prime-

ros compases de la federación, el pueblo tiene siempre el derecho de reformar y revisar la constitución porque una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras.

La reforma constitucional es, junto con la jurisdicción constitucional, un instrumento que asegura la continuidad de la constitución como norma jurídica. Al prever unas reglas de procedimiento que permitan introducir los cambios convenientes para procurar su adaptación a los nuevos retos que plantea la evolución política de la sociedad y las demandas de los sectores que la integran, la reforma se presenta como un instrumento de defensa de la constitución, primera fuente del ordenamiento (De Vega, 1985: 60 ss.). Es la propia constitución la que, de este modo, establece las reglas de validez de los cambios que el devenir político de la sociedad demanda. Más allá de las dificultades objetivas que pueda plantear la rigidez de los diversos sistemas de enmienda

constitucional, la reforma es, en efecto, una garantía frente al poder de los factores de hecho dirigidos a ignorarla o a cambiarla al margen del procedimiento establecido en el momento constituyente.

Este referente del Derecho comparado no puede pasar desapercibido en España. A pesar de la notoria ausencia de tradición al respecto en la historia constitucional, la advertencia sobre el peligro de devenir una constitución nominal, progresivamente alejada de la comunidad política que pretender regular, no debería caer en saco roto. Tras casi cuarenta años de su entrada en vigor, la Constitución de 1978 puede sucumbir a la amenaza de convertirse en un texto meramente semántico. Con sus luces y sombras, objetivamente, la transición política a la democracia ofrece un balance histórico positivo. Uno de los aspectos más relevantes fue, precisamente, hacer de la Constitución la primera norma del ordenamiento y que esta fuera exigible de forma efectiva ante los tribunales. Por esta razón, cuando una parte decisiva de ella —el Título VIII, referido a la distribución territorial del poder político— hace aguas, especialmente en un territorio decisivo en la construcción del consenso constitucional de 1977-78 como Cataluña, la necesidad de revisar el texto para adaptarlo a nuevas realidades políticas y jurídicas resulta necesaria. Cabría decir incluso que es imperiosa.

## 1.2. CATALUÑA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1978

Las razones del agotamiento del sistema son generales y afectan al sistema de descentralización política diseñado por el Título VIII y su aplicación a lo largo de casi cuatro décadas. En relación con Cataluña, este desgaste es todavía más evidente, dado el desarrollo de un proceso secesionista que, aunque actualmente no es mayoritario en la expresión de los sufragios populares, goza del apoyo de casi la mitad de electorado. Cuestión nada banal, más todavía si se toma en consideración que, históricamente, el independentismo en Cata-

luña ha sido muy minoritario y que hasta hace poco había sido una opción política poco representativa, cuando no marginal. Constatado esto, ¿cuáles podrán ser razones de la presente situación?

A modo de breve reseña histórica, conviene retener algunos datos acerca de la relación de Cataluña con la Constitución —y, en especial, con el Título VIII— para identificar y subrayar algún argumento explicativo que permita aproximarse a la singularidad histórica del momento actual.

El poder constituyente de 1977-78 dio como resultado un texto constitucional con efectos enormemente positivos para el restablecimiento de la democracia en España y, a su vez, de la autonomía política en Cataluña. En este sentido, es preciso subrayar que, junto al resultado de las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977, la Constitución de 1978 fue el primer elemento de ruptura política y jurídica con la dictadura franquista. Acorde con el esquema de constitución racional normativa instituido por el celebre artículo 16 de la Declaración revolucionaria francesa de 1789, nuestra norma fundamental estableció la división de poderes e instituyó una carta de derechos fundamentales dotados de garantías jurisdiccionales. Asimismo, y ya en el contexto histórico del que la Constitución era tributaria, a través del Título VIII sentó unas bases jurídicas que trataban de resolver una cuestión decisiva para la viabilidad del sistema democrático que entonces iniciaba su andadura: la distribución territorial del poder político a través de un modelo de Estado compuesto mediante la organización de un sistema de descentralización política destinado a dar una solución constitucional al contencioso histórico no resuelto de la inserción de Cataluña y el País Vasco en una España democrática (Solé Tura, 1985: 89).

Lo que sigue no es una afirmación retórica. La configuración del actual Estado de las autonomías no se entiende sin la iniciativa política que, desde la oposición a la dictadura, apare-

cía ya en el tardofranquismo y en cualquier proclama o manifestación política en ambas comunidades autónomas. El artículo 2 y el Título VIII de la Constitución son directamente herederos de una realidad política asentada en la historia de la configuración de España como Estado y en su diversa realidad nacional. No por conocido y reiterado, sigue siendo preciso recordar que, junto a las demandas de libertad y amnistía para los presos políticos, en aquel tiempo —y sin solución de continuidad— la reivindicación de la autonomía política en Cataluña era omnipresente. Una reivindicación que, obviamente, no nacía con la nueva Constitución sino que quedaba arraigada en el tiempo; su referente histórico más próximo era la autonomía obtenida a partir de la Constitución de la segunda República de 1931 y el Estatuto de Núrria de 1932. De hecho, el breve y esperanzador referente republicano, que el alzamiento militar de Franco frustró, ha de ser entendido como el punto de referencia principal en la construcción del Estado español contemporáneo. El proceso constituyente surgido de las elecciones de junio de 1977 y los debates parlamentarios posteriores desarrollados en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, así lo reflejaron<sup>1</sup>. La generalización que surge con los regímenes preautonómicos, con las excepciones, si acaso, de Galicia y Andalucía, ya respondió a otros parámetros políticos claramente vinculados a la coyuntura política del momento constituyente y a los particulares intereses específicos de la UCD y el PSOE, los partidos mayoritarios entonces. Intereses de influencia política en los que la generalización —en buena parte artificiosa— del proceso de descentralización política respondía más a razones propias de esos intereses inmediatos que a la asunción plena del trato constitucional específico que el contencioso histórico de Cataluña y el País Vasco exigía.

En Cataluña, el proceso de elaboración y aprobación a través referéndum constitucional de 6 de diciembre de 1978 dio como resultado un apoyo entusiasta a la nueva Constitución<sup>2</sup>.

La inmensa mayoría de los partidos políticos de la izquierda y del centro, junto con los nacionalistas periféricos de centroderecha, así como el importante tejido asociativo de la sociedad catalana (sindicatos, colegios profesionales, asociaciones de vecinos, entidades culturales, etc.) se mostraron claramente favorables al texto constitucional, en la medida en que la libertad y la autonomía iban de la mano y eran reconocidas como inescindibles. En Cataluña, la Constitución y el Estatuto de Autonomía de 1979 que la siguió empezaron su andadura como un referente democrático para la inmensa mayoría de la población, que de forma políticamente activa les dio su apoyo. Es este un factor especialmente significativo para aproximarse a la llamada cuestión catalana con un criterio ponderado.

En este sentido, el caso catalán poco o nada tenía que ver con la abstención instrumental promovida por el nacionalismo vasco conservador, a pesar de la cláusula de especificidad —por otra parte, tan favorable— que le otorgaba la Disposición Adicional Primera, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Previsión constitucional que ha permitido a Euskadi mantener, junto con Navarra, una relación confederal con el conjunto del Estado en el orden financiero. Y, seguramente, la incorporación de dicha disposición al contenido de la Constitución respondía al intento, a la postre baldío, de los constituyentes de integrar en la senda constitucional al PNV, y de hacer frente a la desestabilización política que, de la misma manera que la extrema derecha franquista, provocaba el terrorismo practicado por una organización política totalitaria como ha sido y es ETA.

### 1.3. EL AGOTAMIENTO DEL SISTEMA AUTONÓMICO EN CATALUÑA

Tras casi cuarenta años de régimen constitucional y estatutario y con todas sus notorias imperfecciones como modelo de descentralización política, el Estado de las autonomías es en la actualidad una realidad política irre-

versible que forma parte integrante de nuestra estructura institucional. En el plano jurídico, debería ser objeto de algunas importantes revisiones que conciernen al modelo de distribución de competencias, los instrumentos de colaboración entre el Estado y las CCAA y el sistema de financiación. Sin embargo, en lo que concierne a Cataluña, es un modelo agotado. La insatisfacción se ha identificado en los límites del alcance efectivo de autonomía y la calidad de la misma; sobre todo, a causa de la interpretación y la aplicación del bloque de la constitucionalidad —Constitución y Estatuto— por parte del legislador estatal de turno, con independencia del color político de la mayoría parlamentaria.

Producto de esa insatisfacción, en la década pasada se llevó a cabo la aprobación de la reforma estatutaria concretada en un nuevo estatuto, aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. En términos políticos, puede razonablemente afirmarse que el con el Estatuto de 2006 se formalizaba un nuevo pacto entre el Estado y una fracción del mismo. Por medio de esta ley del propio Estado, previamente debatida, enmendada y aprobada como proposición de ley en el Parlamento de Cataluña, después aprobada como ley orgánica en las Cortes Generales y, finalmente, sometida a un referéndum circunscrito al pueblo de Cataluña, que lo votó favorablemente —con una participación, ciertamente no entusiasta, del 48,9% del censo—, se daba forma jurídica a una nueva distribución del poder político.

#### 1.4. LA NEUTRALIZACIÓN DEL ESTATUTO DE 2006

La STC 31/2010, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad presentados al texto del Estatuto de 2006 por el Partido Popular y cinco comunidades autónomas dio como resultado una interpretación de la reforma estatutaria que desactivó sus efectos jurídicos. Esta neutralización del sentido de la reforma se concretó, esencialmente, en dos pilares básicos: la posición constitucional del Estatuto

como fuente del ordenamiento y la nueva configuración de las competencias como expresión del autogobierno.

Con respecto al primero, el Tribunal iniciaba su razonamiento (FFJJ 3 a 6) con una afirmación irrefutable: los Estatutos de autonomía son normas subordinadas a la Constitución y no la expresión de un poder soberano. Seguidamente, la sentencia sostenía que los estatutos de autonomía pueden cumplir una función «materialmente constitucional», si bien matizó inmediatamente esta afirmación declarando que «tal calificación no tienen mayor alcance que el puramente doctrinal o académico». En esta misma línea, argumentó que, si bien esa función de los estatutos podía en algún momento dar a entender que su valor jurídico es complementario al de la Constitución (STC 247/2007, relativa a la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana), tal tesis debe ser descartada porque aquella función «en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución formal». En este sentido, el TC añadía que la posición que ha de tener el estatuto de autonomía en el sistema de fuentes del ordenamiento es la de las leyes orgánicas (Aguado Renedo, 1996), «esto es, la de las normas legales que se relacionan con otras normas legales con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial» (FJ 3) sin que, en consecuencia, las distintas etapas del procedimiento de elaboración del Estatuto catalán —caracterizado por la concurrencia en la función legislativa del Parlamento autonómico y la definitiva, que correspondió a las Cortes Generales, así como por el referéndum, aspectos que, junto con el procedimiento de reforma, le atribuyen una especial rigidez— fuesen consideradas elementos jurídicamente relevantes para diferenciar el Estatuto del resto de leyes orgánicas.

En relación con el segundo pilar de la STC 31/2010, este planteamiento sobre la posición jurídica del Estatuto forzosamente tenía que tener consecuencias sobre el otro gran

pilar de la reforma estatutaria, el relativo a la determinación formal y material de las materias competenciales (Título IV del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Porque, en efecto, la sentencia interpretó (FFJJ 57 ss.) que, en la tarea de delimitación de los ámbitos competenciales, los únicos referentes debían ser la Constitución y la propia interpretación realizada por la jurisdicción constitucional, pero no el Estatuto. Y, en efecto, no otra es la conclusión que cabe extraer cuando el Tribunal interpreta que la citada concreción funcional y material de las competencias que el Estatuto desarrolla en el Cap. I del Título IV no tiene otro alcance que «el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí indispensable» (FJ 58).

La determinación de las competencias que llevó a cabo el Estatuto de 2006 fue una de las novedades jurídicas de mayor relieve de la reforma del Estatuto de 1979. Atendida la desconfianza acumulada sobre la interpretación restrictiva que había llevado a cabo el legislador estatal en torno al alcance de las competencias autonómicas, la exhaustiva concreción funcional y material de las competencias obedeció a la explícita voluntad de superar el déficit en la aplicación del sistema constitucional de distribución de competencias a lo largo de treinta años de autonomía política. Un déficit que ha mermado de manera notoria la capacidad normativa del legislador autonómico en general, y del Parlamento de Cataluña en particular, para desarrollar políticas públicas propias en los ámbitos en los que las CCAA disponen de competencias.

Este problema estructural del sistema de distribución de competencias se ha expresado a través de dos vías: la primera ha sido la interpretación expansiva realizada por el legislador estatal de su capacidad para dictar legislación básica (art. 149.1 CE), que ha reducido sustancialmente el margen de actuación normativa del Parlamento autonómico; la segunda se ha concretado en la abusiva invocación estatal de los títulos horizontales que le atribuyen la competencia exclusiva (especialmente, los previstos en los artículos 149.1.1 y 13 CE) sobre

materias genéricas o transversales, práctica que ha servido para disminuir, cuando no para diluir, la competencia autonómica sobre una competencia propia (Viver Pi-Sunyer, 2006: 45-75; Albertí Rovira, 2005: 109-136).

A la indudable novedad jurídica que supuso la reforma estatutaria de 2006, la respuesta dada por la STC 31/2010 no fue otra que la neutralización del edificio jurídico que pretendía garantizar el contenido de las competencias determinadas por el Estatuto de acuerdo con el artículo 147.2.d) CE. Sus argumentos, contenidos en los FFJJ 57 a 61, se expresan en dos resoluciones interpretativas sobre las competencias exclusivas (art. 110) y ejecutivas (art. 112) y una declaración de inconstitucionalidad y nulidad que afecta a una parte del artículo 111, relativo a las competencias compartidas. Obviamente, la cuestión no estribaba en la cantidad, sino en la calidad de los preceptos afectados y en su evidente proyección sobre las competencias específicas contenidas en el Cap. II del Título IV del Estatuto (arts. 116 a 173).

En sus consideraciones previas (FFJJ 56 y 58), el intérprete supremo de la Constitución afirmó que «el Tribunal Constitucional es el único competente para la definición auténtica —e indiscutible— de las categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional. Ese cometido es privativo del Tribunal Constitucional» (FJ 57).

Que el bloque de la constitucionalidad, decisivo en el reparto de competencias, pudiese verse modificado en su contenido por una reforma del Estatuto —una de las partes del binomio normativo— no fue motivo suficiente para incitar al TC a afrontar el desafío jurídico que aquella le planteaba. A este respecto, la solución más funcional que el TC encontró para evitar el reto que la reforma le lanzaba fue relegar la posición jurídica del Estatuto como norma en el sistema de fuentes y ajustarse a su

doctrina en aquello que fuese coherente con dicha concepción.

Una buena prueba de ello fue la forma que el Tribunal Constitucional encontró para resolver la cuestión de la categorización de las competencias compartidas —art. 111 del Estatuto de Autonomía de 2006, precepto que no hacía otra cosa que incorporar los criterios jurisprudenciales consolidados a lo largo de los años transcurridos del Estado de las autonomías sobre el concepto formal de bases—. Según el criterio del Tribunal, la pretensión del legislador estatutario no era correcta porque «no resuelve las objeciones de inconstitucionalidad [...] toda vez que [...] la censura que en realidad merecería no sería tanto la de desconocer las competencias del Estado, cuanto la de hacerse con la función más propia del Tribunal Constitucional, la que se habría cuidado de respetar ateniéndose en el sentido de su jurisprudencia, pero olvidando que al formalizar como voluntad legislativa la sustancia normativa de esta, la desposee de la condición que le es propia, en tanto que resultado del ejercicio de la función jurisdiccional reservada en este Tribunal como intérprete supremo de las normas constitucionales» (FJ 58). Un ejemplo más de la posición subordinada en el bloque de la constitucionalidad que la sentencia atribuye al Estatuto, a pesar de que, dado que este es parte integrante del bloque de la constitucionalidad, hubiese decidido asumir la jurisprudencia constitucional consolidada e incorporarla rigurosamente a su contenido normativo.

Tras este itinerario constitucional —en el que, ciertamente, subyacían notorios desaciertos, cuando no despropósitos institucionales y políticos—, tanto en el ámbito catalán como en el resto de España el dato objetivo a retener fue la trascendencia que este episodio tuvo en Cataluña y, desde luego, también de la propia STC 31/2010, que ha sido profundamente contraproducente para la Constitución de 1978 y su legitimidad política y social. Sobre todo —volviendo a la historia más reciente— porque había sido votada en Cataluña de forma

entusiasta y calurosamente democrática, con el apoyo activo de la inmensa mayoría de fuerzas políticas democráticas —la entonces muy minoritaria en Cataluña ERC votó en contra— y una incuestionable movilización social que le dió apoyo. Los efectos han sido políticamente graves tras la sentencia y los hechos políticos posteriores así lo acreditan. El resultado es que la Constitución se ha convertido en objeto de la confrontación política entre sus enemigos de la primera hora: por un lado, los que han decidido defenderla ahora de forma instrumental como si fuera un código canónico infalible, cuando en el momento constituyente muchos de ellos la habían rechazado; y, por otro, los que desde su marginalidad política de entonces también la repudiaron.

### 1.5. LA NECESIDAD DE REFORMA ES INELUDIBLE

La reforma es imperiosa en el caso de Cataluña. Y es necesaria de forma general para reconducir las deficiencias registradas tras casi cuarenta años de descentralización política. Pero este reto, al que los Estados europeos del entorno más próximo (RFA, Francia, Italia, etc.) se han enfrentado en numerosas ocasiones desde 1945, choca con la inercia mostrada por el constitucionalismo español, que se ha manifestado especialmente reacio a poner en práctica esta garantía de la normatividad de la Constitución. Ciertamente, no hay tradición al respecto. En la agitada historia constitucional de España y los sucesivos procesos constituyentes que la han caracterizado, no se encuentran referencias a reformas constitucionales. La ininterrumpida sucesión de textos constitucionales a lo largo de los siglos XIX y XX, como es sabido, no ha sido el resultado de reformas internas en el seno de un texto constitucional, sino de cambios políticos revolucionarios o reaccionarios que, una vez triunfantes, se dotaban de un texto constitucional. La única excepción en este sentido la puede ofrecer la Constitución liberal de 1837, presentada como una versión reformada y más reducida

de la Constitución de 1812 (Pro Ruiz, 2010: 66). Y nada más.

Por otra parte, las dos reformas de la Constitución de 1978 han obedecido a impulsos externos. La del artículo 13.2 CE, de 27 de agosto de 1992, por la se incorporó el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales para los nacionales comunitarios, fue consecuencia de la integración de España al Tratado de la Unión Europea (Maastricht), de 7 de febrero de 1992. Por su parte, la reforma del art. 135 CE, de 27 de septiembre de 2011, relativa a la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad y realizada por el procedimiento de urgencia, fue igualmente consecuencia de una acción externa: las presiones ejercidas por el gobierno germano y la llamada *troika* sobre el gobierno del presidente Rodríguez Zapatero. Y ahora, en realidad, no es ninguna osadía sostener que, si se plantea la reforma constitucional<sup>3</sup>, es como consecuencia del factor político sobrevenido del llamado proceso soberanista en Cataluña.

## 2. UNA REFORMA GENERAL Y UNA SOLUCIÓN ESPECÍFICA PARA CATALUÑA

En este contexto, en el que la necesidad de la reforma constitucional no se excluye, las opciones que se plantean son diversas. La primera es no afrontar el reto y seguir como hasta ahora, con el evidente riesgo que la Constitución vea reducida aún más su legitimidad ante las generaciones que no habían nacido cuando se votó; la segunda es la reforma, opción que puede adoptar diversas formulaciones, y la tercera es la ruptura propugnada por la opción soberanista en Cataluña.

La primera ha sido defendida por la mayoría política gobernante en España antes de las elecciones del 20 de diciembre de 2015. En el otro extremo, la tercera es la que defienden los sectores independentistas en Cataluña que dan

apoyo al Gobierno autonómico surgido de las elecciones del 27 de septiembre y cuya formulación política y jurídica se encuentra recogida, hasta ahora, en los 19 informes emitidos por el *Consell Assessor per la Transició Nacional*<sup>4</sup>, que integran el Libro Blanco para la Transición Nacional de Cataluña. Y la segunda es la que es objeto de debate en los ámbitos político y académico. En este último, ¿qué posibilidades ofrece la reforma constitucional para hacer frente al agotamiento del sistema autonómico de 1978 y, específicamente, la cuestión catalana?

Sabido es que algunas formaciones políticas han planteado la opción de una reforma en sentido federal de la Constitución como una vía adecuada tanto para reconducir la actual regulación del Estado de las autonomías del Título VIII como para afrontar el proceso secesionista en Cataluña<sup>5</sup>. Sin duda, desde una perspectiva general, podría ser una opción de interés para racionalizar las disfunciones del Título VIII, especialmente en lo concerniente al sistema de distribución de competencias; sin embargo, no es nada seguro que sea una solución que, más allá de lo que sostienen sus promotores, goce de amplios apoyos políticos para llegar a buen puerto.

Si bien el Estado de las autonomías es una realidad política consolidada, irreversible y con aspectos incuestionablemente positivos, ello no es óbice para constatar que, sobre todo a causa de los efectos de la crisis económica, ha emergido un estado de opinión en la ciudadanía más proclive al fortalecimiento del poder central que al aumento del poder de las CCAA (Fernández Rodríguez, 2015: 13). En los últimos tiempos no ha sido extraño escuchar a dirigentes políticos autonómicos plantear, incluso, la eventualidad de la devolución de competencias al Estado. El barómetro del CIS de abril de 2014 aportaba datos que reflejan una tendencia a incrementar el poder central y no lo contrario<sup>6</sup>.

No obstante, la opción federal podría ser una vía para racionalizar algunos aspectos im-

portantes del actual marco constitucional del Estado de las autonomías. En todo caso, lo que resulta más evidente es que, por sí sola, la opción federal pueda ser ya una opción factible en Cataluña. El intento del Estatuto de 2006 de configurar una relación asimétrica y con elementos de bilateralidad en su relación con el Estado fue desautorizada por la STC 31/2010. Es evidente que la reforma estatutaria no era una solución que respondiese a una lógica federal, pero podía identificarse con una descentralización política asimétrica. Como se ha señalado antes, sin embargo, el federalismo no es una opción constitucional que ofrezca visos de plausibilidad política a la luz del escaso entusiasmo que ha generado en buena parte de las fuerzas políticas mayoritarias de ámbito estatal y del apoyo que en el Parlamento de Cataluña han tenido las resoluciones de corte soberanista.

Dicho lo cual, en las líneas que siguen se exponen algunas propuestas generales para una revisión del Título VIII con el referente federal como fondo. En relación con Cataluña, se describe el contenido posible de una eventual disposición adicional a la Constitución.

## 2.1. EL REFERENTE FEDERAL PARA UNA REFORMA GENERAL DEL TÍTULO VIII

### 2.1.1. Acerca del sistema de distribución de competencias

Con todas sus luces y sus contrastadas sombras, el sistema de distribución de competencias demanda una reformulación. La indeterminación del ámbito material de la legislación sobre condiciones básicas, bases, etc. ha hecho que la delimitación de la titularidad competencial se haya convertido en demasiadas ocasiones en una valoración jurídica carente de la objetividad exigible, que proporcione seguridad tanto al Estado y a las CCAA como al propio Tribunal Constitucional. Algo semejante ha ocurrido con el uso habitual por el legislador estatal de los títulos transversales *ex*

art. 149.1.1 y 13 CE y los consiguientes efectos reductores en las competencias autonómicas. Por tanto, la necesidad de establecer un sistema claro y conciso que evite el déficit de la indeterminación es imperiosa.

A este respecto, comparto con otros autores la idea de que es viable la propuesta consistente en la posibilidad de establecer un sistema de distribución competencial basado en los siguientes elementos: una previa definición funcional de las competencias realizada por el propio texto constitucional; una sola lista de competencias estatales y la atribución del resto a las CCAA; muy pocas competencias concurrentes y una regla de distribución competencial basada en el principio de subsidiariedad (Tornos, 2014: 52), especialmente en lo que concierne al ejercicio de la función ejecutiva. Esta combinación podría ser una vía adecuada para evitar los problemas de determinación de la titularidad generados por el Título VIII.

Por el contrario, un sistema de triple lista que siga el modelo federal alemán, si el listado de las competencias compartidas o concurrentes fuese extenso, probablemente generaría dificultades similares a las que se quieren evitar.

Lógicamente, en este esquema habrán de quedar excluidas las previsiones del actual artículo 150 CE sobre la modificación extraestatutaria de competencias.

### 2.1.2. El sempiterno tema de la Cámara Alta y los instrumentos de colaboración entre el Estado y las CCAA

La naturaleza del modelo de Estado compuesto diseñado por la Constitución no se compadece con la configuración constitucional del Senado en 1978. Es una cuestión tan manida como reiterada, pero nada irrelevante. La opción de un Senado como Cámara de representación de los gobiernos autonómicos según el referente alemán del Bundesrat podría permitir la existencia no solo de una asamblea



legislativa, sino también de un foro cooperativo para el Estado y las CCAA.

Asimismo, la parca referencia constitucional a los instrumentos de colaboración entre el Estado y las CCAA y de estas entre sí mismas tampoco casa bien con un modelo de Estado políticamente descentralizado. También ha sido un lugar común en la doctrina denunciar este déficit. Es evidente que la reforma debería afrontar esta cuestión e incorporar los instrumentos jurídicos de colaboración que ofrece la experiencia comparada, así como las vías de participación de las CCAA en los procesos de decisión de las instituciones del Estado y, sobre todo, en las relaciones del Estado y las CCAA con la Unión Europea. Las previsiones del Estatuto catalán al respecto contempladas en el Título V pueden ser, en general, un buen punto de referencia.

### **2.1.3. El principio de ordinalidad en materia económica y financiera**

Si tras la reforma del artículo 135 de la Constitución la regulación del principio de estabilidad presupuestaria es explícita y de formulación nada breve, una futura reforma debería responder a la misma lógica cuando trate de establecer los principios que han de informar el sistema de financiación de las CCAA. De acuerdo con ello, debería prever las reglas generales sobre la participación de las CCAA en el rendimiento de los tributos estatales, así como los mecanismos de nivelación y de solidaridad. La experiencia comparada es un referente a tener en cuenta en unos términos que podrían asimilarse a lo que al respecto establecía el artículo 206.3 del Estatuto de Cataluña, declarado inconstitucional por la STC 31/2010. Asimismo, también debería contemplarse el tratamiento y la actualización fiscal y el principio de lealtad institucional entre el Estado y las CCAA.

En relación con el principio de solidaridad, es muy pertinente la observación que subraya que su exigencia también ha de proyectarse

sobre el cupo en los territorios forales del País Vasco y Navarra. Como con razón se ha puesto de relieve en el debate jurídico y político actual, no es posible que su sistema de financiación se renueve cada cinco años sin un marco de referencia estable (Tornos, 2014: 53).

### **2.1.4. El contenido de los estatutos**

Si la Constitución determina con claridad la distribución de competencias, el contenido de los estatutos de autonomía debería limitarse a concretar las materias competenciales que la Constitución no reconoce al Estado, además de regular los principios generales y las instituciones de autogobierno. De esta forma, su procedimiento de aprobación y reforma debería instrumentarse a través de una ley institucional de las propias comunidades autónomas que no necesitara ser sometida a la aprobación por las Cortes Generales. El control de constitucionalidad del Estatuto, en su caso, debería articularse a través de la vía del recurso previo, antes de su aprobación definitiva por la Cámara autonómica.

### **2.1.5. En las modalidades de referendium consultivo**

En las diversas modalidades de referendium consultivo debería preverse una cuyo ámbito territorial de consulta fuera infraestatal para las CCAA y los entes locales, limitado al ámbito de sus respectivas competencias.

### **2.1.6. El carácter plurinacional del Estado**

Teniendo en cuenta la evolución del Estado de las autonomías, en una fase posterior a la reforma que ahora exige la Constitución, debería reformularse en un sentido menos barroco el artículo 2 —una redacción heredera de los elementos condicionantes del proceso constituyente— a fin de reconocer el carácter

plurinacional del Estado sin mayores precisiones al respecto.

## 2.2. UNA DISPOSICIÓN ADICIONAL ESPECÍFICA PARA CATALUÑA

En el marco de esta reforma constitucional —que, como la descrita, se ubica en una lógica constitucional no alejada de los referentes federales—, la regulación del caso de Cataluña habría de quedar parcialmente al margen. Al objeto de afrontar la singularidad política de Cataluña, esta podría encontrar cobertura en una disposición adicional específica, pero a su vez vinculada en los aspectos más generales a la Constitución reformada en su conjunto.

De esta forma, el contenido de este precepto adicional de la Constitución estaría específicamente destinado a garantizar la autonomía catalana en aquellos ámbitos que han resultado más vulnerables en la comprensión pretérita del principio de autonomía política, teniendo en cuenta la experiencia de la aplicación que del bloque de la constitucionalidad se ha hecho hasta ahora, así como de la interpretación que la STC 31/2010 realizó del Estatuto de 2006.

La disposición adicional no debería ser un precepto genérico similar a la previsión de la actual Disposición Adicional Primera, relativa los territorios forales. Por el contrario, tendría que concretar algunos aspectos a los que la propia Constitución como tal, y no el Estatuto, les atribuye el máximo rango jurídico. Entre ellos, habría que tener en cuenta, en especial, los siguientes:

- Una definición funcional específica de las competencias de la Generalitat diferencia-

da de la que la Constitución haya establecido con carácter general en la reforma del Título VIII destinada a atribuir una mayor capacidad normativa (potestad legislativa y potestad reglamentaria) a las instituciones de la Generalitat (Parlamento y Gobierno). De acuerdo con ello, la disposición adicional podría especificar algunas materias competenciales sobre las que se atribuya esa mayor disponibilidad normativa: concretamente, enseñanza, cultura y servicios sociales, con los límites que fijan los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y, por remisión de esta, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

- El sistema de financiación ya definido con carácter general en la reforma constitucional podría completarse en la disposición adicional mediante la previsión de instrumentos de relación bilateral con el Estado similares a los previstos en el art. 183 del Estatuto de 2006, pero con un contenido menos prolijo.

- En relación con las inversiones en infraestructuras, podría establecerse una previsión similar a la contenida en la Disposición Adicional Tercera del EAC, declarada inconstitucional (en su apartado 1) por la STC 31/2010.

- El régimen de las lenguas oficiales ha de atenerse a la interpretación que del mismo ya hizo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la STC 337/1994. La disposición adicional podría sintetizar los criterios de usos lingüísticos allí expuestos e incorporar como requisito para el acceso a la función pública de la Administración general del Estado y del poder judicial en Cataluña, el conocimiento —también— de la lengua catalana.

## NOTAS

1. *Vid.*, por ejemplo, las intervenciones al respecto de los miembros catalanes de la ponencia constitucional, Miquel Roca i Junyent y Jordi Solé Tura: *Constitucion Española*: 1980. *Trabajos parlamentarios*, Madrid: Cortes Generales. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades públicas. Vol. I, Sesión número 1, de 5 de mayo de 1978, 664-669.

2. Los resultados del referéndum constitucional en Cataluña fueron, con una participación del 67,9% del censo, de 90,5% sufragios favorables; 4,6% negativos; 4,2% votos en blanco y 0,7% nulos. (Fuente: Ministerio del Interior).

3. Los intentos de reforma durante el mandato de Rodríguez Zapatero sobre la incorporación a la Constitución de las comunidades autónomas, la reforma del Senado, la igualdad de género en la sucesión a la Corona y la incorporación de la cláusula europea no pasaron del conocido informe del Consejo de Estado (febrero de 2006).

4. *Vid.* <www.gencat.cat>

5. A este planteamiento responde la propuesta del documento de Carmona que el PSOE, principal partido de la oposición en las Cortes Generales, ha adoptado como texto de referencia. También en Cataluña el documento de trabajo elaborado por la *Fundació Rafael Campalans*, próxima al PSC («Per una reforma constitucional federal», *Papers de la Fundació*, núm. 163, Barcelona 2013). En el ámbito de la reflexión académica hay que situar el trabajo editado por GARCÍA ROCA, J. (ed.) (2014): *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debate*, Cizur Menor: Thompson Reuters Aranzadi.

6. En la pregunta número 24, en la que se planteaban algunas fórmulas alternativas de organización territorial del Estado en España, el 20,9% se mostraba a favor un Estado con un único Gobierno central sin autonomías; el 10,7%, era partidario de un Estado en el que las comunidades autónomas tengan menor autonomía que en la actualidad; el 35,4% se manifestaba de acuerdo con un Estado con comunidades autónomas como en la actualidad; el 13,4% era favorable a un Estado en el que las comunidades autónomas tengan mayor autonomía que en la actualidad; el 9,7% sostenía la posición de que el Estado reconociese a las comunidades autónomas la posibilidad de convertirse en Estados independientes; finalmente, el 7,3% manifestaba que no sabía nada sobre el tema y el 2,7% no contestaba al respecto. Por tanto, el 67% de los encuestados rechazaba expresamente aumentar el poder de las CCAA. (CIS, Estudio núm. 3021, Barómetro de abril, 2014).

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, César (1996): *El estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico español*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (2005): «El blindatge de les competències i la reforma estatutària», *Revista Catalana de Dret Públic*, 31, 109-136.
- (2013): «El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 63-89.
- CARRILLO, Marc (2008): «Jurisprudencia constitucional de 2007», *Informe Comunidades Autónomas 2007*, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- (2010): «Después de la sentencia, un Estatuto desactivado», *El Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, 15, 26-37.
- DE VEGA, Pedro (1985): *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid: Tecnos.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (2015): «Sobre la necesaria redefinición del Estado autonómico», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 51, 8-15.
- GARCÍA ROCA, Javier (ed.) (2014): *Pautas para una reforma constitucional. Informe para el debat*, Cizur Menor: Thompson Reuters Aranzadi.
- PRO RUIZ, Juan (2010): *III El Estatuto Real y la Constitución de 1837* (Colección *Las Constituciones Españolas*, M. Artola (dir.)), Madrid: Iustel.
- SOLÉ TURA, Jordi (1985): *Nacionalidades y nacionalismo en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Madrid: Alianza editorial.
- TORNOS MÁAS, Joaquín (2014): «El problema catalán: una solución razonable», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 42, 44-53.
- VIVER Pi-SUNYER, Carles (2006): «En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución y polémica jurídico-constitucional», en G. Ruiz-Rico (coord.), *La reforma de los estatutos de Autonomía*. Valencia: Tirant lo Blanch, 87-119.

**Fecha recepción: 16 de febrero de 2016**

**Fecha aceptación: 16 de mayo de 2016**