

LA FORMA Y LA PERMANENCIA DEL ESTADO (*)
(OBSERVACIONES SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER POLÍTICO)

Pablo Lucas Murillo de la Cueva
Magistrado del Tribunal Supremo
Catedrático de Derecho Constitucional

SUMARIO

- 1. Cataluña y el debate territorial.*
- 2. El Estado Autonómico y la crisis.*
- 3. La naturaleza política del problema y de su solución.*
- 4. Sobre las insuficiencias del sistema.*
- 5. En torno a posibles alternativas.*
- 6. La opción federal.*
- 7. La forma y la permanencia del Estado.*

(*) Las páginas que siguen proceden de la contribución del autor a los Estudios en homenaje a Giuseppe de Vergottini, de próxima publicación.

1. Cataluña y el debate territorial.

Desde hace varios años el debate territorial gira en torno a Cataluña y ha ido adquiriendo una intensidad creciente. En especial, tras las elecciones a su Parlamento del 25 de octubre de 2012 y los acontecimientos que les han seguido.

El presidente de la Generalidad de Cataluña, Artur Mas i Gavarró, que gobernaba con la mayoría relativa de su formación política *Convergència i Unió* --nacionalista y moderada-- y apoyos puntuales de otras fuerzas políticas situadas a su izquierda y a su derecha, nacionalistas o no, disolvió anticipadamente la cámara cuando faltaban más de dos años de legislatura y pidió a los electores catalanes una amplia mayoría para llevar adelante el llamado derecho a decidir. Es decir, el derecho de los catalanes a pronunciarse sobre la forma política que correspondería a la identidad nacional de Cataluña y a la soberanía que le es propia. Forma que, ya anunció el presidente Mas, debe ser la de un Estado propio dentro de Europa. Ese pronunciamiento también comprendería definir la relación de Cataluña con España¹.

No parece difícil concluir que, si la convocatoria electoral pretendía fortalecer la posición del presidente de la Generalidad y de *Convergència i Unió*, el resultado fue un fracaso pues obtuvo menos votos y menos escaños de los que tenía, de 62 pasó a 50 diputados, con lo que su dependencia de otras fuerzas políticas se ha hecho mucho mayor². Ahora bien, el pacto que alcanzó con *Esquerra Republicana de Catalunya*, partido independentista y, como dice su nombre, de izquierdas, segundo en escaños en el Parlamento catalán, aunque no en votos, pues les superan los socialistas pese a contar con un diputado menos, no sólo ha asegurado la mayoría absoluta a ambas formaciones nacionalistas, sino que ha impulsado la iniciativa de promover una consulta al electorado de Cataluña para que tome esa decisión, la cual ha de ser la independencia para *Esquerra*.

Mientras tanto el Gobierno de la Generalidad está promoviendo actuaciones encaminadas a dotarse de "estructuras de Estado" y ha creado un Consejo Asesor para la Transición Nacional al que ha encomendado la elaboración de informes no sólo para justificar jurídicamente la convocatoria de esa consulta sino, tam-

1 En www20.gencat.cat/portal/site/governacio, en la pestaña *Transició nacional*, se encuentra toda la información relevante: textos legales, jurisprudencia, informes y otros documentos, así como acceso al Foro sobre el derecho a decidir.

2 Los resultados se pueden consultar en www20.gencat.cat/portal/site/governacio.

bién, para indicar las alternativas posibles en función de su resultado³. Asimismo, el presidente Mas, aceptando las exigencias de su socio parlamentario, ha fijado el año 2014 como marco temporal insuperable para llevarla a cabo. Y, de acuerdo con él --y, también, con Iniciativa por Cataluña-Los Verdes y con la Candidatura de Unidad Popular-*Alternativa d'Esqueres*--, ha establecido las dos preguntas que se someterían a los catalanes⁴. La primera, "¿Quiere usted que Cataluña sea un Estado?", a la que se respondería sí o no. Y la segunda, de prosperar la contestación afirmativa a la anterior: ¿Quiere que Cataluña sea un Estado independiente?

En fin, el Parlamento de Cataluña --que, en una legislatura anterior y bajo una mayoría diferente, ya había aprobado la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, la cual incluía "las cuestiones políticas de especial trascendencia para la ciudadanía en el ámbito de las competencias de la Generalidad"-- proclamó la soberanía del pueblo de Cataluña y su derecho a decidir el 23 de enero de 2013⁵. Ley y resolución recurridas por el Gobierno ante

3 En www20.gencat.cat/portal/site/governacio, *Transició nacional* están las normas que lo regulan y e información sobre sus actuaciones.

4 El acuerdo se cerró el 18 de diciembre de 2013. También se ha precisado que será el 9 de noviembre de 2014 cuando deba celebrarse la consulta.

5 Esa declaración, que está precedida por un preámbulo y cuyo texto completo puede leerse en el *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, nº 13, de 24 de enero de 2013 y, también, en www.parlament.cat/actualitat/RS_X_sobirania.pdf, es la siguiente:

"DECLARACIÓ DE SOBIRANIA I DEL DRET A DECIDIR DEL POBLE DE CATALUNYA

D'acord amb la voluntat majoritària expressada democràticament pel poble de Catalunya, el Parlament de Catalunya acorda iniciar el procés per a fer efectiu l'exercici del dret a decidir per tal que els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya puguin decidir llur futur polític col·lectiu, d'acord amb els principis següents:

Primer. Sobirania. El poble de Catalunya té, per raons de legitimitat democràtica, caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà.

Segon. Legitimitat democràtica. El procés de l'exercici del dret a decidir serà escrupolosament democràtic i garantirà especialment la pluralitat i el respecte de totes les opcions, per mitjà de la deliberació i el diàleg en el si de la societat catalana, amb l'objectiu que el pronunciament que en resulti sigui l'expressió majoritària de la voluntat popular, que serà el garant fonamental del dret a decidir.

Tercer. Transparència. Es facilitaran totes les eines necessàries perquè el conjunt de la població i la societat civil catalana tinguin tota la informació i el coneixement adequat per a exercir el dret a decidir i perquè es promogui la seva participació en el procés.

Quart. Diàleg. Es dialogarà i es negociarà amb l'Estat espanyol, amb les institucions europees i amb el conjunt de la comunitat internacional.

Cinquè. Cohesió social. Es garantirà la cohesió social i territorial del país i la voluntat expressada en múltiples ocasions per la societat catalana de mantenir Catalunya com un sol poble.

Sisè. Europeisme. Es defensaran i es promouran els principis fundacionals de la Unió Europea, particularment els drets fonamentals dels ciutadans, la democràcia, el compromís amb l'estat del benestar, la solidaritat entre els diferents pobles d'Europa i l'aposta pel progrés econòmic, social i cultural.

Setè. Legalitat. S'utilitzaran tots els marcs legals existents per a fer efectiu l'enfortiment democràtic i l'exercici del dret a decidir.

el Tribunal Constitucional.

Su sentencia 42/2014 ha declarado inconstitucional y nulo el principio primero de la declaración ("soberanía"). Asimismo, ha dicho que no son inconstitucionales sus referencias al derecho a decidir si se interpretará como expresión de una aspiración política a lograr democráticamente y respetando la constitución. Por otro lado, el Parlamento de Cataluña tramita una Proposición de Ley de Consultas Populares no referendarias y Participación Ciudadana que permitiría preguntar a los ciudadanos por su opinión sobre "una determinada actuación, decisión o política pública mediante votación". El Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña X Legislatura nº366, de 17 de julio de 2014 publica el dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales.

La convocatoria electoral anticipada, dados los términos en que se planteó, y los hechos que desde entonces se han sucedido han añadido dramatismo a la situación pero la verdad es que el problema de la organización territorial y, en particular, la posición de Cataluña en su seno, encauzado por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de 1979, ya estaba planteado y venía agudizándose en los años precedentes⁶.

Digo problema porque realmente lo es. Lo ha sido históricamente e históricamente ha querido resolverse: democráticamente, en 1931, o por la fuerza en 1936 por no mencionar episodios anteriores de nuestra trayectoria como país, en particular la experiencia republicana federal del 1873 y su proyecto de Constitución, también, federal.

La Constitución de 1978 afrontó directamente la cuestión y mediante un pacto que formó parte del consenso general que presidió su elaboración y aprobación, sentó las bases para un proceso de descentralización territorial del poder político

Vuitè. Paper principal del Parlament. El Parlament, com a institució que representa el poble de Catalunya, té un paper principal en aquest procés i, per tant, s'han d'acordar i concretar els mecanismes i les dinàmiques de treball que garanteixin aquest principi.

Novè. Participació. El Parlament de Catalunya i el Govern de la Generalitat han de fer partícips actius de tot aquest procés el món local i el màxim de forces polítiques, d'agents econòmics i socials i d'entitats culturals i cíviques de Catalunya, i han de concretar els mecanismes que garanteixin aquest principi.

El Parlament de Catalunya encoratja tots els ciutadans i ciutadanes a ésser protagonistes actius del procés democràtic d'exercici del dret a decidir del poble de Catalunya".

6 *Cataluña como problema* es el título del número monográfico dedicado a la cuestión por *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 42/2014. En él se abordan las interpretaciones de la historia, las balanzas fiscales y la financiación y, desde luego, los aspectos jurídicos de la cuestión.

basado en los principios de unidad, autonomía y solidaridad. La Constitución, digo, sentó las bases porque no trazó un mapa, no identificó qué comunidades se constituirían, ni precisó quiénes o qué eran esas nacionalidades y regiones que reconocía en el seno de la nación española y a las que su artículo 2 atribuía el derecho a la autonomía⁷, sino que dejó a la iniciativa municipal y provincial su ejercicio, llevó a los estatutos de autonomía la identificación colectiva de las Comunidades Autónomas en formación, así como la medida concreta de sus competencias. Además, favoreció y facilitó el acceso al autogobierno de Cataluña, el País Vasco y Galicia por razón de haber plebiscitado durante la II República sus respectivos estatutos de autonomía, aunque tras este argumento se hallara el hecho de la existencia, especialmente en Cataluña y en el País Vasco, de partidos políticos nacionalistas con una importante implantación, a los que se quiso integrar en el acuerdo constitucional.

Sabemos los pormenores del trayecto que ha conducido al Estado autonómico y que, en su sustancia, se caracteriza por una intensa descentralización política, garantizada por el texto fundamental y por su intérprete supremo, el Tribunal Constitucional. Y, también, sabemos que hay acuerdo en calificar a esa forma de Estado --que la Constitución no define en sus rasgos concretos-- de materialmente federal. Es decir, partícipe de los elementos que caracterizan a los ordenamientos de ese tipo⁸.

A ese resultado se ha llegado tras la rápida creación de las Comunidades Autónomas en una primera fase que termina en 1983 cuando organizan ya todo el territorio⁹, en la que se superó en Andalucía la limitación temporal impuesta por la Constitución al acceso a los máximos niveles competenciales, previsto inicialmente sólo para los territorios que en el pasado plebiscitaron un estatuto de autonomía (Cataluña, País Vasco y Galicia), las llamadas nacionalidades históricas¹⁰.

7 Luciano Vandelli, *L'ordinamento regionale spagnolo*. Giuffrè, Milán, 1982 [Fernando López Ramón y yo lo tradujimos al castellano: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983], estudió con acierto la solución constitucional. Su tratamiento exhaustivo se encuentra en Santiago Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas* (2 vols.). Civitas, Madrid, 1980. Hay una segunda edición en 2007.

8 Por ejemplo, los que precisa Giuseppe de Vergottini, *Diritto Costituzionale Comparato*^{8ª ed.} Cedam, vol. I, págs. 430 ss.

9 Con los añadidos de los Estatutos de Ceuta y Melilla, aprobados en 1995, respectivamente por las Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo, pero que no las erigen en Comunidades Autónomas, sino en ciudades autónomas con un régimen especial dada su situación geográfica y política.

10 Sin ser una "nacionalidad histórica", gracias a la movilización extraordinaria del electorado, Andalucía accedió a las máximas cotas competenciales desde el primero momento. Véase sobre ello: Pablo Lucas Murillo de la Cueva (coord.), *La conquista de la autonomía*. Tecnos, Madrid, 2003. Agustín Ruiz Robledo, *El ordenamiento jurídico andaluz*. Civitas, Madrid, 1991.

Posteriormente, cuando ya habían transcurrido más cinco años desde su entrada en vigor, los estatutos de las Comunidades que no pudieron acceder desde el principio al máximo nivel de competencias, fueron reformados a partir de 1992, conforme al artículo 148.2 de la Constitución, con lo que se produjo un proceso de igualación a cuyo término desaparecieron la mayor parte de las diferencias entre Comunidades debidas a la forma en que se constituyeron y se difuminó, especialmente, la singularidad de las que contaban con un sistema político específico protagonizado por partidos y fuerzas políticas nacionalistas hegemónicas (Cataluña y el País Vasco)¹¹. El posterior pacto local de 1999 que quiso reforzar la autonomía municipal completa los elementos del escenario territorial¹².

Ahora bien, en torno a 2000 toman cuerpo dos planteamientos relevantes de signo contrario.

De una parte, se consideró sustancialmente terminado el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas y se suscitó la cuestión de cerrar o terminar el Estado autonómico, precisando con claridad las competencias exclusivas del Estado y dotando a los órganos centrales de mecanismos eficaces de coordinación y unificación. Se trataba de acabar con la que se veía como una excesiva diversificación organizativa y competencial que se tenía como obstáculo a la dirección política y económica del país. Tal posición, que venía siendo defendida en sede académica por diversos autores¹³, fue asumida también por la mayoría que entonces gobernaba --del Partido Popular-- y se manifestó políticamente en el enfrentamiento con los partidos nacionalistas en el poder en el País Vasco y en Cataluña, empeñados en robustecer su autogobierno.

En efecto, y aquí está el otro planteamiento, ya antes de que se produjera ese giro en las posiciones del ejecutivo de Madrid presidido por José María Aznar y sostenido

11 Francisco Tomás y Valiente, *La primera fase de la construcción del Estado de las Autonomías (1978-1983)*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 36 (II)/1993, págs. 45 ss.

12 Sobre el pacto local, véase José Manuel Rodríguez Álvarez, *La reforma del régimen local de 1999*. Bayer, Barcelona, 1999; y Antonio Calonge Velásquez, Teodosio González y Alfredo Allúe Buiza, *El Pacto Local de 1999. Medidas para el desarrollo del gobierno local*. Comares, Granada, 2000.

13 Francisco Rubio Llorente, *Sobre la conveniencia de terminar la Constitución (Antes de acometer su reforma)* en *Claves de Razón Práctica*, nº 25/1992. Ahora en su obra *La forma del poder*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, 165-175. De esta cuestión tratan los trabajos de Gumersindo Trujillo, Luis López Guerra, Francesc de Carreras Serra, Javier García Roca, Enrique Álvarez Conde y Teresa Freixes San Juan, en el volumen *Asimetría y cohesión en el Estado autonómico. Jornadas sobre el Estado autonómico: integración y eficacia*. INAP; Madrid, 1997.

ahora por una mayoría absoluta¹⁴, desde el País Vasco, con más fuerza, y desde Cataluña se planteó la demanda de superiores y privativos niveles de autonomía a partir de la existencia en esas Comunidades Autónomas de los que se llamaron "hechos diferenciales"¹⁵, en esencia, lengua y cultura propias, además de la castellana, que daban a sus sociedades una personalidad singular. Esas tensiones se prolongaron durante toda la legislatura 2000-2004 y están en la génesis, de un lado, del llamado *Plan Ibarretxe*¹⁶ y, de otro, del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

El primero, que consistía en una *Propuesta de Estatuto Político para la Comunidad de Euskadi basada en la libre asociación con España*¹⁷, aprobado por mayoría por el Parlamento Vasco, fracasará ante el Congreso de los Diputados, que rechazó tramitarlo como modificación del Estatuto de Autonomía¹⁸, además de por ser incompatible con la Constitución en sus aspectos principales, porque era fruto de un acuerdo entre nacionalistas del que se habían quedado al margen el Partido Popular y el Partido Socialista de Euskadi. El segundo --que abrirá una ola de reformas en otras Comunidades Autónomas y conducirá a los llamados estatutos de la segunda generación¹⁹-- se verá seriamente afectado por la sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional.

Hay que decir que el camino que lleva al nuevo Estatuto de Autonomía de Ca-

14 En la legislatura 1996-2000, en la que ninguna fuerza política logró la mayoría absoluta, José María Aznar López logró la investidura del Congreso de los Diputados sumando a los votos de su partido y de Unión del Pueblo Navarro, los de *Convergencia i Unió*, el Partido Nacionalista Vasco y Coalición Canaria.

15 Eliseo Aja, *Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*^{2ª ed.} Alianza, Madrid, 2003.

16 Conocido por el primer apellido del entonces *lehendakari* Juan José Ibarretxe Markoartu, que lo propuso con el acuerdo de su partido, el Partido Nacionalista Vasco y de otras fuerzas nacionalistas, incluidas las próximas a los planteamientos de la organización terrorista ETA. Sobre el Plan Ibarretxe y su peripetia, véase la obra colectiva: *Estudios sobre la propuesta política para la convivencia del lehendakari Ibarretxe*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñate, 2003; también los trabajos publicados en *Cuadernos de Alzate. Revista Vasca de la cultura y las ideas*, nº 37/2007 y los incluidos en *Civitas Europa. Revue juridique sur l'évolution de la nation et de l'Etat en Europe. Revista jurídica sobre la evolución de la nación y del Estado en Europa. Legal Journal on the development of nation and State in Europe*, nº 12/2004.

17 Pueden consultarse la inicial propuesta del Gobierno Vasco y el texto aprobado por el Parlamento de Vitoria en www.parlamento.euskadi.net.

18 En la sesión plenaria de 1 de febrero de 2005. Tienen gran interés las intervenciones que se produjeron en ella, recogidas en el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados* nº 65, de ese día, págs. 3089 ss.

19 La más importante es la de Andalucía --la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, aprobó su nuevo estatuto-- que, sin ser idéntico al de Cataluña, lo sigue de cerca. Además, han sido objeto de modificaciones recientes los de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril), Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre) y Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero).

taluña arranca con la mayoría surgida de las elecciones autonómicas de 2003 y la formación de un gobierno tripartito en sustitución del que había controlado desde 1980 *Convergència i Unió*. Así, a los nacionalistas moderados les sustituirá en la Generalidad de Cataluña hasta las elecciones del 28 de noviembre de 2010 --cuyos resultados permitirán a *Convergència* recuperar el Gobierno con una mayoría relativa presidido por el Sr. Mas i Gavarró-- una coalición de izquierdas formada por el *Partit dels Socialistes de Catalunya*, organización federada al Partido Socialista Obrero Español, *Esquerra Republicana de Catalunya* e *Iniciativa per Catalunya-Les Verts*, a cuyo frente estará el nuevo presidente, el socialista Pasqual Maragall Mira. Para esa nueva mayoría, la elaboración de un nuevo estatuto se convertirá pronto en su principal bandera en un contexto de confrontación con el Gobierno de Madrid en manos del Partido Popular. La contraposición ideológica entre izquierda y derecha se verá acompañada por la dialéctica centralización-descentralización y, en ese escenario, el entonces dirigente del Partido Socialista Obrero Español, José Luis Rodríguez Zapatero, asumió con entusiasmo, desde la oposición, la operación estatutaria y comprometió su apoyo al texto que aprobara el Parlamento de Cataluña.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña vio finalmente la luz.

Aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio²⁰, fue fruto de amplio acuerdo en el Parlamento de Cataluña, pues se sumó a él *Convergència i Unió*, pero no contó con el del Partido Popular, que sostuvo la inconstitucionalidad de muchos de sus preceptos. De ahí que un grupo de sus diputados lo recurrieran ante el Tribunal Constitucional. También fue objeto de otras impugnaciones promovidas, una por el Defensor del Pueblo y las restantes, respecto de extremos puntuales, por Comunidades Autónomas limítrofes o que se consideraron afectadas por algunas de sus previsiones²¹. La citada sentencia 31/2010 acogió formalmente

20 Esta Ley Orgánica se presenta a sí misma como "de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña" pero, en realidad, aprueba un texto absolutamente nuevo. Frente a los 57 artículos, siete disposiciones adicionales y ocho transitorias del Estatuto de 1979, el vigente cuenta con 223, además de quince disposiciones adicionales, una transitoria, otra derogatoria y cuatro finales.

21 La STC 46/2010 desestimó el recurso de inconstitucionalidad de la Diputación General de Aragón que combatía las previsiones estatutarias sobre la gestión del Archivo de la Corona de Aragón. La STC 47/2010 desestimó el interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, también a propósito de la gestión de ese archivo. La STC 48/2010 rechazó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consell de la Comunidad Valenciana. La STC 49/2010 desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de Murcia respecto de la competencia en materia de aguas. La STC 138/2010 rechazó el recurso de inconstitucionalidad del Consejo de Gobierno de La Rioja, que cuestionaba las normas sobre competencias en materia de aguas y aspectos del sistema de financiación. Y la STC 137/2010 estimó en parte el recurso de inconstitucionalidad del Defensor del Pueblo pero no aportó novedades significativas respecto de la STC 31/2010.

en parte el recurso de los parlamentarios del Grupo Popular y, si bien es cierto que declaró nulos muy pocos preceptos del Estatuto --solamente un artículo, el 97, en su totalidad y de otros once artículos algunos apartados, incisos o, incluso, alguna palabra--, también es verdad que reinterpretó un gran número de ellos y que lo hizo de tal manera que el Estatuto después de esta sentencia del Tribunal Constitucional es distinto del que fue aprobado por abrumadora mayoría en el Parlamento de Cataluña, ratificado por el Congreso de los Diputados, después de introducir modificaciones de importancia, y refrendado por los catalanes²².

Esta circunstancia explica el amplio rechazo que produjo en Cataluña el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, no sólo por lo que supone de limitación o recorte de aspectos considerados esenciales para la demanda de autogobierno que se quiso satisfacer mediante el nuevo Estatuto sino, sobre todo, porque la sentencia, además de declarar inconstitucionales algunos extremos y señalar en muchos otros que el Estatuto no es inconstitucional siempre que se interprete en un determinado sentido o no se entienda de una concreta manera, se detiene en declarar que carecen de toda virtualidad jurídica interpretativa las referencias del preámbulo a Cataluña como nación y a la realidad nacional de Cataluña. Declaración a la que llega después de insistir, en unos términos en exceso enfáticos, en que constitucionalmente no hay más nación que la española. Esa negación de la nación catalana ha sido uno de los aspectos más aprovechados para movilizar una opinión pública ya sensibilizada y para plantear un conflicto de identidades que, por sus implicaciones sentimentales, tiene una gran fuerza de atracción y para el que no son necesarios especiales argumentos sino solamente la exaltación de la emotividad.

Seguramente, en el itinerario que lleva a esta sentencia del Tribunal Constitucional, dictada cuatro años después de interpuesto el recurso de inconstitucionalidad, en un proceso cuajado de recusaciones, de las que una prosperó²³,

22 De entre los numerosos estudios que se han ocupado de esta sentencia, destacan los publicados en el nº 43/2011 de la *Revista Catalana de Dret Public*, monográfico titulado "*Justícia constitucional i estats compostos: reflexions a partir de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya*"; y en *El cronista del Estado social y democrático de Derecho*", nº 15/2010, monográfico sobre *El Tribunal Constitucional y el Estatut*.

23 El magistrado Pablo Pérez Tremps., catedrático de Derecho Constitucional, fue recusado por los recurrentes porque años antes de pertenecer al Tribunal Constitucional había elaborado para un organismo de la Generalidad de Cataluña, el *Institut d'Estudis Autonomics*, un dictamen sobre las relaciones de la Generalidad de Cataluña con la Unión Europea y sobre la acción exterior de la Generalidad de Cataluña. Dictamen que, junto a los de otros juristas, sirvió para que el *Institut* remitiera al Parlamento de Cataluña propuestas normativas, luego incluidas en el Estatuto. El Pleno del Tribunal Constitucional por auto 26/2007, al que acompañan siete votos particulares, cinco discrepantes y dos concurrentes, aceptó la recusación del magistrado Pérez Tremps en el recurso de inconstitucionalidad de los parlamentarios del Grupo Popular.

y seguido con intensidad por los medios de comunicación, se encuentran errores de absolutamente todos los actores políticos e institucionales que han intervenido directa o indirectamente en el proceso iniciado por la operación estatutaria. Por eso, no parece posible individualizar las responsabilidades ya que, aun aceptando que las haya de mayor y de menor grado, ha sido la concurrencia de todas la que nos ha llevado a la situación presente.

Expresada en pocas palabras, puede describirse diciendo que, tras la sentencia 31/2010, el Estatuto de Autonomía de Cataluña que, ciertamente tenía muchos contenidos que iban más allá de lo que la Constitución consiente, ha sido privado de buena parte de su sustancia. Pero el perjuicio principal es de carácter político y tiene que ver con los factores antes mencionados.

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional ha impulsado, desde luego, la creciente desafección sentida por muchos catalanes hacia España en los últimos años. Desafección atizada demagógicamente desde los sectores nacionalistas. Primero, mientras se sustanciaba el recurso de inconstitucionalidad, presentándolo como un ataque a Cataluña, empeño facilitado por algunas manifestaciones que de modo irreflexivo hicieron desde el resto de España. Además, a la defensa del Estatuto o, mejor, al agravio sentido por su devaluación, se ha unido la protesta contra el vigente sistema de financiación autonómica al que se atribuye el efecto de privar a los catalanes de los recursos necesarios para atender los servicios que precisan en tiempos de crisis económica y transferir lo que se les quita a Comunidades Autónomas menos activas e industriales²⁴. Argumento éste último, apoyado en datos en parte ciertos, sumamente útil, además, para trasladar a "Madrid", la responsabilidad por los efectos negativos que trae consigo la crisis financiera de la Generalidad de Cataluña, a la que no han sido ajenos sus gobernantes.

Unidos ambos motivos a la tradicional queja por la insatisfacción de las demandas nacionalistas de instituciones políticas que expresen adecuadamente la personalidad nacional de Cataluña y de afirmación de la lengua y de la cultura

²⁴ Solamente poseen --y, porque lo permite la disposición adicional primera de la Constitución-- un régimen de financiación singular el País Vasco y Navarra. En esas dos Comunidades, no es la Administración estatal la que recauda los tributos del Estado, sino sus instituciones privativas, las cuales, anualmente satisfacen al Estado el cupo o cantidad correspondiente a los servicios por él prestados. Una Ley de las Cortes Generales establece el método para calcularlo, el cual es objeto de revisiones periódicas. En las Cortes Constituyentes, los nacionalistas catalanes no reivindicaron un sistema de financiación de esta naturaleza y participaron del consenso general que lo limitaba a vascos y navarros. El régimen económico y fiscal de Canarias, al que da fundamento la disposición adicional tercera de la Constitución, no guarda relación con los anteriores.

propias, no ha sido difícil proyectarlos todos a la hora de presentar la sentencia como la muestra definitiva de que el ordenamiento constitucional español no ofrece ya el encaje que Cataluña necesita.

Naturalmente, no se trata de una constatación jurídica sino de su instrumentalización política, explotada con suma habilidad y facilitada, como se ha dicho, por la negación de la personalidad nacional de Cataluña en que se detiene la sentencia a propósito de un texto, el preámbulo del Estatuto, que carece de efectos jurídicos propios, y que tampoco iba mucho más allá de lo que ya había afirmado en proposiciones no de Ley el Parlamento de Cataluña desde 1990.

Paralelamente, el destrozado del enfrentamiento habido a propósito del Estatuto de Autonomía de Cataluña incluye, a manera de daños colaterales, los relacionados con el hecho de que el vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007 --por nadie impugnado aunque se tramitó casi en paralelo al de Cataluña y se inspiró en él-- contiene disposiciones semejantes a las de éste que han sido declaradas nulas o reinterpretadas por el Tribunal Constitucional. Así, tenemos la singular circunstancia de que perviven formalmente en Andalucía, normas que han sido declaradas inconstitucionales en Cataluña.

Hasta hace relativamente poco tiempo, era del País Vasco de donde procedían los principales retos para la forma de Estado. Sin embargo, fracasado el *Plan Ibarretxe*, las elecciones al Parlamento de Vitoria de 2009, a las que no concurrió buena parte de la izquierda *abertzale*²⁵, permitieron a socialistas y a populares lograr un acuerdo que propició la alternancia, tras treinta años de hegemonía del Partido Nacionalista Vasco, y la formación de un gobierno monocolor socialista presidido por Patxi López Álvarez. Aunque las elecciones de 2012 han devuelto la mayoría a los nacionalistas, en el intervalo se ha consumado la derrota de ETA. Las consecuencias políticas de este acontecimiento y la experiencia negativa de la política de confrontación seguida por el Gobierno de Vitoria en manos del Partido Nacionalista Vasco desde finales de los años noventa, en buena medida en la raíz de los resultados de 2009 que le llevaron a la oposición, han orientado en otra dirección las demandas de autogobierno en esta Comunidad.

Así, pues, han sido, finalmente, el embate representado por la apuesta catalana por un Estado propio y la consiguiente reclamación de su derecho a decidir al res-

25 Por haber sido declaradas ilegales por el Tribunal Supremo en juicio confirmado por el Tribunal Constitucional sus candidaturas al considerarlas una prolongación política de la organización terrorista ETA.

pecto en una consulta a convocar por la Generalidad de Cataluña el 9 de noviembre de 2014, los que han terminado replanteando no sólo la forma de organización territorial del poder político construida a partir de la Constitución de 1978, sino la propia permanencia del Estado, de España como realidad política tal como se ha configurado históricamente.

2. El Estado autonómico y la crisis.

Las gravísimas dificultades económicas en las que nos hallamos inmersos desde hace varios años han agudizado todos los problemas políticos y sociales existentes y creado otros nuevos. Sin embargo, los desajustes territoriales no son consecuencia de la crisis general que estamos atravesando. Son anteriores. Por otra parte, no es cierto que la crisis sea consecuencia en España del Estado autonómico o que se vea notablemente agravada por su causa. Su superación no exige, pues, volver atrás para centralizar nuevamente el poder político.

La Constitución vinculó la autonomía territorial a los demás elementos identificadores del ordenamiento jurídico que fundamenta. El nexo, la conexión que traba entre ellos es esencial de tal manera que, a la postre, el Estado de Derecho, la democracia representativa y el Estado social son indisolubles del Estado autonómico y éste lo es de ellos.

Por eso, el desarrollo de la Constitución territorial²⁶ ha corrido en paralelo al desarrollo del Estado de Derecho. Así, la distribución territorial del poder, que se llevó a cabo con notable rapidez, acompañó a la que, horizontalmente se produjo entre el legislativo, el ejecutivo y el judicial y a la pronta creación del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial. Ese reparto vertical ha supuesto, ciertamente, nuevos mecanismos de limitación del poder de los gobernantes. No es necesario recordar ahora la virtualidad que tienen a tales efectos las técnicas de descentralización política, ni la conveniencia de aprovecharlas en un país que salía de un prolongado régimen de dominación personal.

La construcción del Estado autonómico también ha ido de la mano de la construcción del Estado social. Las Comunidades Autónomas han pasado a ser sus elementos fundamentales ya que son las competentes para prestar servicios pú-

²⁶ Sobre ella, véase Pedro Cruz Villalón, *La curiosidad del jurista persa y otros escritos sobre la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, págs. 395 ss.

blicos tan esenciales como la educación y la sanidad así como la asistencia social. De ahí que les sea imputable un muy elevado gasto público, el que exigen un sistema educativo que garantiza la enseñanza básica gratuita y un sistema nacional de salud que ha venido prestando asistencia sanitaria universal. Y otro tanto cabe decir desde la perspectiva de la democracia representativa, pues la creación de las Comunidades Autónomas ha abierto nuevos espacios de representación y de participación política.

El Estado autonómico forma, pues, un solo cuerpo con el Estado social y democrático de Derecho en que se ha constituido España. Ignorarlo es ignorar la esencia de la Constitución ya que sin descentralización territorial se rompe el pacto constituyente, se rompe el contrato social que ha presidido más de treinta años de progreso político, económico, social y cultural. El tiempo que media entre un país más pobre y el que ahora tenemos o, si se quiere, el tiempo en que se ha producido la modernización de España. El Estado autonómico no ha sido obstáculo a ese éxito sino que ha contribuido a lograrlo, forma, incluso, parte de él.

Sucede, no obstante, que a pesar de lo que se acaba de indicar, la profundidad de la crisis económica, está arrastrando a las instituciones públicas y potencia la búsqueda de soluciones de signo contrario a la que se está ensayando en Cataluña, las que proponen lo que se está llamando la recentralización del Estado. Ambas ofrecen la ventaja de identificar un responsable de todos los males y, desde esa simplificación, proponen medidas igualmente simples para atajarlos sin tener que reflexionar sobre la propia parte de responsabilidad ni asumir la complejidad subyacente. Así, según la posición que se ocupe o es el Estado, "Madrid", o el despilfarro autonómico el culpable y, por tanto, la solución es bien sencilla: cortar con "Madrid" o reducir drásticamente, si es que no se puede suprimir, el autogobierno territorial.

Nadie discute que hoy en día toda la urgencia está en superar una situación económica crítica por la imperiosa necesidad, a la que concurren razones de justicia y de paz social, de reactivar la actividad empresarial, reducir sustancialmente el desempleo y mitigar las consecuencias sociales que conlleva. Y es de desear un pronto éxito en esos empeños. De alcanzarse, se produciría seguramente otra consecuencia saludable para lo que ahora consideramos: un clima de mayor sosiego en el que afrontar en mejores condiciones los delicados problemas de la estructura del Estado que están planteados. No parece, sin embargo, que el ritmo de lo uno y lo otro pueda acompañarse.

3. La naturaleza política del problema y de su solución.

Una vez comprobado que el resultado electoral del 25 de octubre de 2012 no ha concedido más tiempo para arreglar el problema planteado en Cataluña, sino todo lo contrario desde el momento en que el pacto entre *Convergència i Unió* y *Esquerra Republicana de Catalunya* ha relanzado, ahora con el impulso de los republicanos, el proceso a favor del derecho de decidir, es necesario afrontarlo directamente sin perder un instante. No basta con los recursos ante el Tribunal Constitucional. Desde luego, puede, como ya ha hecho, declarar inconstitucionales textos legales, cautelarmente suspender de la resolución del Parlamento de Cataluña que declara la soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña,²⁷ declarar inconstitucional parte de su contenido, tal como hecho la sentencia 42/2014 o que la Generalidad de Cataluña no tiene competencia para convocar una consulta referendaria, según hizo ya la sentencia 103/2008 con la Ley vasca que daba cauce formal al Plan Ibarretxe²⁸. Ahora bien, estos remedios

27 Recurrida por el Gobierno, la providencia de 7 de mayo de 2013 la tuvo por suspendida, pues este efecto se produce *ope Constitutionis* cuando el Gobierno invoca el artículo 161.2 del texto fundamental y el auto de 11 de julio de 2013 la ha mantenido.

28 La mera convocatoria de un referéndum o consulta para que los catalanes se pronuncien sobre su futuro en los términos pretendidos, es claro que no queda a la disposición de la Generalidad de Cataluña. En efecto, el artículo 149.1.32ª de la Constitución incluye entre las competencias exclusivas del Estado "la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum" y, antes, su artículo 92 reserva al presidente del Gobierno de España, previa autorización del Congreso de los Diputados, la propuesta al Rey de la convocatoria de un referéndum consultivo de todos los ciudadanos sobre las decisiones políticas de especial trascendencia. Este mecanismo, utilizado dos veces hasta ahora --en 1984, a propuesta del presidente Felipe González sobre la permanencia de España en la OTAN y en 2005, a propuesta del presidente José Luis Rodríguez Zapatero, sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa-- con anterioridad no permite a la Generalidad de Cataluña llevar a cabo, si no hay acuerdo con el Gobierno central, la consulta en condiciones de legalidad.

La sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008 ha confirmado el régimen jurídico vigente en la materia y la necesidad de que exista entendimiento entre la Comunidad Autónoma y el Estado para que pueda prosperar una iniciativa como la pretendida por mayoría gobernante en Cataluña. En efecto, en esa ocasión se declaró inconstitucional la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, "de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política".

Importa destacar que el Tribunal Constitucional dijo al respecto que "A la luz del marco normativo expuesto resulta que la concreta convocatoria del cuerpo electoral que realiza la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 se lleva a cabo sin apoyo en un título competencial expreso. Por otra parte, tal convocatoria, que sustituye la autorización del Estado por la dispensada inmediata y exclusivamente por el Parlamento autonómico, tampoco puede basarse en inexistentes títulos implícitos. En efecto, tal convocatoria no puede ampararse en genéricas potestades implícitas vinculadas al principio democrático, al entrar éstas en colisión con competencias expresamente atribuidas a otro ente, como ocurre en el presente caso con la que al Estado atribuye el art. 149.1.32ª. Por otra parte tampoco puede amparar la convocatoria el art. 9.2 e) EAPV y su referencia a la obligación de los poderes públicos vascos de facilitar "la participación de todos los ciudadanos en la

u otros semejantes no sirven para atajar el principal problema, que es esencialmente político: la existencia de un amplio y, según parecen indicar muchos datos, creciente clima de insatisfacción entre los catalanes sobre la relación actual de Cataluña con el resto de España.

No debe pasarse por alto, además, que, al fin y al cabo, de no tener otra alternativa, el presidente de la Generalidad de Cataluña siempre podrá plantear esa consulta mediante la convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña, convirtiéndolas así en una suerte de plebiscito. Tampoco debe ignorarse que los sentimientos sobre la identidad colectiva no son susceptibles de tratamiento jurídico. El problema político planteado requiere, ante todo, una respuesta política inmediata --aunque deba ir seguida de alternativas jurídicamente fundadas-- para evitar que siga ahondándose y se llegue a un punto sin retorno que puede manifestarse de diversas formas, una de las cuales es la que ha señalado Santiago Muñoz Machado²⁹: la inaplicación general de la Constitución y de las leyes del Estado y la desatención total de cualquier decisión de cualquier clase que afecte a las opciones políticas de los gobernantes catalanes.

La solución, por otra parte, no puede ser particular ya que guarda relación con la estructura del actual ordenamiento territorial. El catalán es ahora, en efecto, la parte más visible e importante de un problema general, de España en su conjunto, del Estado autonómico tal como lo conocemos.

Las tensiones en la organización territorial del Estado, recordémoslo, preexistían al reto catalán y, también, a la crisis porque el Estado descentralizado, de tipo federal que hemos construido a partir de los preceptos de la Constitución llenando, con los estatutos de autonomía, las leyes y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los huecos que dejó el texto de 1978³⁰ es sumamente complejo.

vida política, económica, cultural y social del País Vasco", puesto que, como ya dijimos en la STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5, dicho precepto "no atribuye una específica competencia a los poderes públicos vascos, sino que se limita a subrayar una obligación que deben observar todos los poderes públicos, centrales y autonómicos, en el ejercicio de las atribuciones que a cada uno de ellos reconoce el ordenamiento jurídico". Y la competencia controvertida en este procedimiento es, por cuanto se lleva dicho, exclusiva del Estado".

29 Santiago Muñoz Machado, "La cuarta vía", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 42/2014, monográfico sobre Cataluña como problema, págs. 4 y ss.

30 La incompleta regulación por la Constitución o, si se prefiere, la desconstitucionalización de aspectos importantes de la forma de Estado ha sido constantemente recordada. Es habitual en la doctrina española citar a este respecto el trabajo de Pedro Cruz Villalón, *La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa*, publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº monográfico 4, 1981, ahora en, *La curiosidad del jurista persa, y otros estudios sobre la Constitución*, cit. págs. 381 ss.

Implica distintos niveles de gobierno, distintos niveles de decisión, suscita conflictos por la distribución de competencias y requiere puntos de equilibrio en las relaciones que crea entre esos diferentes ámbitos de poder. Conflictos que no siempre se pueden resolver judicialmente y equilibrios que van cambiando con el tiempo. En definitiva, la forma de Estado comporta un dinamismo que, a su vez, exige reajustes constantes, con o sin reclamaciones nacionalistas. Lo pone de manifiesto la historia propia y ajena que muestra las transformaciones experimentadas, por ejemplo, por el federalismo en los Estados Unidos o por el régimen federal previsto en la Ley Fundamental de Bonn. Reajustes que, según los casos, pueden alcanzarse mediante leyes, convenciones o la interpretación judicial pero que en otros hacen imprescindibles reformas de la Constitución.

Hoy en España, decía, hay quienes consideran que se ha ido demasiado lejos en la descentralización y que, al mismo tiempo, las Administraciones Públicas han adquirido unas dimensiones excesivas, en buena parte por haber extendido su actuación a ámbitos en los que no deberían estar presentes. La lógica de un Estado más pequeño, paralela a la exaltación de las virtudes de la sociedad civil, se ha combinado con la austeridad que preside la dirección de la política nacional como medio para reducir el déficit y, así, reactivar la economía. Y esto se traduce, por lo que a la forma de Estado se refiere, en la crítica renovada al mimetismo estatalizante seguido por las Comunidades Autónomas en su organización y en propuestas dirigidas a reducirla, del mismo modo que se propone reducir el tamaño de la Administración General del Estado y el número de municipios, mientras que sobre las Diputaciones Provinciales se han avanzado propuestas que van desde su supresión --la del órgano, no la de la provincia-- hasta la ampliación de sus cometidos.

Salvo que se pretenda hacer tabla rasa de nuestra actual organización territorial, los resultados que por esos caminos se podrían conseguir no serán particularmente importantes. En la magnitud de la crisis, el ahorro logrado con la supresión de algunos órganos autonómicos no tendrá prácticamente relevancia. Más allá de su valor simbólico tampoco producirán consecuencias apreciables las iniciativas dirigidas a reducir el número de diputados de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o el de concejales y diputados provinciales, como también se está planteando. En cambio, esas reducciones pueden suponer dificultades a la hora de asegurar la proporcionalidad de la representación política articulada en las cámaras autonómicas y en las corporaciones locales.

Ciertamente, no hay que desconocer que siempre estará justificada una racionalización de las estructuras organizativas estatales, autonómicas y locales. Sin

embargo, no parece que sea éste el camino de las soluciones y, desde luego, por él no se llega a ninguna válida para el reto planteado en Cataluña. Es preciso, por tanto, adoptar un enfoque diferente.

4. Sobre las insuficiencias del sistema.

Para encontrar el adecuado hemos de volver sobre los defectos se achacan al sistema³¹.

De entre los que se le vienen imputando los más importantes son los que tienen que ver con la afirmada desconstitucionalización de la forma territorial, con el juego dejado al principio dispositivo y con la falta de instrumentos para que el Estado asegure la unidad del mercado e imponga el cumplimiento de sus normas y decisiones frente a las Comunidades Autónomas cuando no las observen. A ello se añade el consiguiente reproche de la insuficiencia de medios para hacer efectiva la igualdad de los españoles en sus condiciones de vida sea cual sea la Comunidad Autónoma en la que residan. Estas críticas principales se diversifican luego con las referidas a la indeterminación del alcance de muchas competencias y, en general, a la relativización que se ha producido en la práctica de las que la Constitución llama competencias exclusivas del Estado, las cuales, se dice, han dejado de serlo. Por eso, se pide su redefinición y, también, que se incrementen los instrumentos de control en manos del Estado sobre la actuación autonómica, pues no se considera suficiente el ejercido por el Tribunal Constitucional ni la amenaza del recurso al artículo 155 de la Constitución³².

Me parece que, siendo cierta la existencia de huecos e indefiniciones en el tratamiento constitucional de las Comunidades Autónomas y de su relación con el Estado y que existen disfunciones que deben ser superadas, el panorama no es tan negativo desde la perspectiva estatal como puede resultar de algunas descripcio-

31 La crítica más dura y reciente es la de Santiago Muñoz Machado, *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Crítica. Barcelona, 2012. págs. 23 ss. En forma más breve expone sus ideas en *Crisis y reconstitución de la estructura territorial del Estado*. Iustel, Madrid, 2013.

32 Que autoriza al Gobierno, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma que incumpla las obligaciones que le imponen la Constitución o las leyes o atente gravemente contra el interés general de España y en el caso de que no sea atendido, a adoptar las medidas que sean necesarias para obligarle al cumplimiento forzoso de esas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. Este artículo 155 faculta al Gobierno expresamente para dictar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas a fin de ejecutar las medidas que adopte.

nes. La Constitución brinda a las Cortes Generales, al Gobierno y a los Tribunales de Justicia, diversos instrumentos para hacer valer la unidad del conjunto cuando sea necesario.

En efecto, según su artículo 149.1, la legislación autonómica debe dictarse dentro de las condiciones básicas, bases o normas básicas establecidas por el Estado y puede decirse que, en general, el texto fundamental apodera a las Cortes Generales y al Gobierno para hacer efectiva la unidad del ordenamiento a la que responde esa limitación constitucional de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas. Sucede, no obstante, que el legislador no siempre ha sido eficiente al fijar esas bases. No es, ciertamente, sencillo hacerlo pero la dificultad de una tarea no debe llevar abandonarla ni a cumplirla de manera incompleta.

Por otro lado, años antes de la reforma constitucional de 2011 que modificó el artículo 135 de la Constitución para obligar al equilibrio presupuestario y limitar el déficit³³, ya disponía el Estado de medios para intervenir en ese campo desde que se los proporcionaron la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria³⁴ y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior, la constitucionalidad de las cuales ha sido declarada por la sentencia del Tribunal Constitucional del Tribunal Constitucional 134/2011. Esos textos legales, de carácter básico, que traían causa de decisiones de la Unión Europea, facultaban al Gobierno para imponer criterios de estabilidad presupuestaria y de limitación del gasto público vinculantes también para las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional, en la sentencia citada, rechazando los argumentos del recurrente, el Parlamento de Cataluña, para el que las previsiones legales vulneraban la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma, afirmó la competencia en la materia del Estado a partir de ese artículo 149.1.13^a y de otros títulos presentes en la Constitución.

Asimismo, los tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa controlan a la Administración autonómica, tal como dispone el artículo 153 c) de la Constitución, y en el ejercicio de ese control, pueden examinar, de hecho lo hacen, si las actuaciones de las Administraciones territoriales se inscriben dentro

33 Sobre esta reforma, véase el monográfico de la revista *Teoría y realidad constitucional* nº 29/2012.

34 Posteriormente modificada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, y luego sustituida por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, que aprobó su texto refundido, el cual, a su vez, lo ha sido por la vigente Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, elaborada ya conforme al nuevo artículo 135 de la Constitución.

del ámbito competencial que les atribuyen sus respectivos estatutos de autonomía. Es otro medio idóneo para reconducir el sistema a unidad en la medida imprescindible. El problema respecto de ese control judicial es el tiempo que puede tardar su ejercicio por falta de los medios necesarios.

De seguir repasando las distintas facetas de la actividad pública, se iría comprobando que tampoco en ellas el Estado está indefenso.

Es bien significativo que cuando en España se habla de poder se mire al Palacio de la Moncloa, sede de la Presidencia del Gobierno, a la Carrera de San Jerónimo, donde está el Congreso de los Diputados, a la Plaza de la Marina Española, lugar en que se halla el Senado, a la calle de Domenico Scarlatti en que tiene su sede el Tribunal Constitucional y a la Plaza de la Villa de París, presidida por el Tribunal Supremo, o a la contigua calle del Marqués de la Ensenada en la que se encuentra el Consejo General del Poder Judicial. Esa percepción ciudadana no está equivocada y refleja la supremacía, no absoluta, pero sí efectiva de los poderes estatales.

Precisamente, por ello, hay demandas de autogobierno.

5. En torno a posibles alternativas.

¿Qué hacer entonces?

No me parecen viables revisiones que impliquen un regreso al pasado. Por las razones expuestas sobre la virtualidad democrática y prestacional de la descentralización territorial del poder político y sobre su faceta garantista y por las que guardan relación con la aceptación, el reconocimiento, de las legítimas aspiraciones de quienes defienden su identidad diferenciada y sus manifestaciones. El desmantelamiento del sistema es difícilmente compatible con los principios que fundamentan el orden constitucional.

He pensado siempre que nuestra Constitución --que es rígida o, si se quiere, hiperrígida-- precisamente por el espíritu abierto, inclusivo, con el que se elaboró, por la indeterminación de la que se le acusa, deja espacio suficiente para nuevos desarrollos, para que las instituciones que ha creado se vayan adaptando a los cambios de los tiempos sin necesidad de acudir a los procedimientos previstos para su reforma. Esta impresión me ha parecido válida en especial para cuanto afecta al Estado autonómico. Y se defiende hoy con empeño por muchos. Bajo la

Constitución, con leyes y convenciones, y con la aportación de la interpretación que de aquélla ofrece el Tribunal Constitucional se puede equilibrar el sistema. A este planteamiento subyace la idea de que mantener el texto fundamental es un bien en sí mismo, vista la historia contemporánea de España.

Por otra parte, en la legislatura 2004-2008, el entonces presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero propuso una reforma limitada a cuatro puntos: suprimir la preferencia del hombre sobre la mujer en la sucesión a la Corona, incluir la pertenencia de España a la Unión Europea, incluir, también, la mención a las Comunidades Autónomas constituidas y transformar el Senado en verdadera cámara territorial. Pese a que ninguno de los cuatro era particularmente conflictivo, aunque sobre el último no había demasiada claridad de ideas, la confrontación política que caracterizó esos años impidió todo acuerdo pese a que se hicieron esfuerzos estimables³⁵.

Este precedente ilustra sobre las complicaciones que implica la reforma constitucional. Al igual que las revela la trayectoria precedente. Desde 1978 y hasta 2011 la Constitución solamente se había modificado una vez, en 1992, para introducir en su artículo 13.2 dos palabras --"y pasivo"-- con el objeto de que los ciudadanos de la Unión Europea, residentes en España, no sólo pudieran votar en las elecciones locales, sino también ser elegidos. Reforma que se hizo sin dificultad ninguna por no provocar controversia y, sobre todo, por ser necesaria para la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea hecho en Maastricht.

Después de lo sucedido en el verano de 2011 ya no estoy seguro de que basten las soluciones infraconstitucionales.

Modificar en pocas semanas la Constitución, según parece por imposiciones exteriores, aunque provinieran de la Unión Europea, rompió el aura de intangibilidad que había adquirido y afectó a la percepción de su supremacía. Sobre todo, porque se hizo sin una clara explicación de su necesidad y, en particular, de que no hubiera otra manera de lograr los objetivos pretendidos pese a contar con el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el

35 Como los plasmados en el *Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones de la Constitución Española* (febrero de 2006), que no se detiene en los extremos indicados sino que va más allá. Puede consultarse en www.consejo-estado.es. Sobre esa propuesta de reforma constitucional, véase la obra que recoge las XXV Jornadas de Estudio de la Abogacía del Estado, *La reforma constitucional*. Ministerio de Justicia, Madrid, 2005. Además, José Manuel Vera Santos y Francisco Javier Díaz Revorio, *La reforma estatutaria y constitucional*. La Ley, Madrid, 2009.

texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la complementaria Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre. Rota la magia, esa especie de encanto, tal vez deba cambiarse la perspectiva y así considerar en adelante que reformando la Constitución podrá preservarse mejor su esencia. En este sentido, se debe recordar que otras Constituciones se han reformado numerosas veces. El ejemplo habitual es la de Alemania. Y, también que en la nuestra hay ausencias --no recoge la realidad de la ordenación territorial, por ejemplo-- y restos que ya no son útiles: los preceptos relativos a la formación de las Comunidades Autónomas y otros del Título VIII y las disposiciones adicionales y transitorias³⁶ que se aplicaron en su día y hoy no son más que un testimonio de los pasos dados en su cumplimiento.

Por tanto, puede pensarse en su realización. Claro que para proceder a ella es preciso contar con ideas claras sobre su alcance y, en concreto, sobre cuáles de los extremos declarados directa o indirectamente inconstitucionales en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 pueden ser recuperados mediante la inclusión en la Constitución de cláusulas que permitan a la Comunidad Autónoma asumir competencias.

La reivindicación de un Estado propio no me parece un obstáculo importante. Como muestra la experiencia comparada, el nombre no hace a la cosa. Así, un término como el de provincia puede tener significados totalmente distintos en unos ordenamientos y en otros: entre local dotado de autonomía y circunscripción territorial para la actuación de la Administración periférica del Estado en España y miembro de una federación en Canadá y en Argentina, por ejemplo. Siendo el régimen jurídico lo decisivo, sobre las denominaciones puede haber la flexibilidad necesaria. En especial cuando enlazan directamente con los sentimientos, cuya relevancia política³⁷ no se debe ignorar en una coyuntura como la presente.

Lo decisivo, insisto, son los contenidos. Las competencias, las potestades son las que determinan la respectiva posición constitucional³⁸. Y es en la sustancia en la que hay que coincidir.

36 Pedro Cruz Villalón, "La cesta de la reforma", *El País*, de 7 de octubre de 2004, propuso "limpiar" la Constitución de estos residuos.

37 Sobre la dimensión sentimental de la Constitución, véase Pablo Lucas Verdú, *El sentimiento constitucional*. Reus, Madrid, 1985.

38 Sobre la insuficiencia de las palabras, de los términos, para comprender las formas de Estado y, en particular, la federal, advierte Giuseppe de Vergottini, también en su libro *Le transizioni costituzionali*. Bologna, 1998, págs. 39 ss.

6. La opción federal.

El Partido Socialista Obrero Español ha hecho público recientemente un documento sobre la que presenta como reforma federal de la Constitución³⁹.

Esa iniciativa, articulada en diez puntos, comprende aspectos que se propusieron años atrás, como la incorporación a la Constitución "del actual mapa autonómico con sus actuales denominaciones" (1ª). También pretende una nueva distribución competencial consistente en que la Constitución recoja solamente las competencias exclusivas del Estado en una única lista, dejando que sean los estatutos los que asuman las de sus Comunidades Autónomas. De este modo y con la supresión del artículo 150.2 del texto fundamental⁴⁰, entiende que el reparto competencial quedará "clarificado y cerrado" (2ª). Defiende, además, el "reconocimiento y la constitucionalización de aquellos hechos diferenciales y singularidades simbólicas que forman parte de nuestra pluralidad histórica, cultural y política" (3ª). La recurrente reforma del Senado para convertirlo en una verdadera cámara de representación territorial mediante el cambio de su composición y sus funciones --limitando su intervención en el proceso legislativo y primando su poder en las leyes de contenido autonómico-- es otra de las ideas que ya había mantenido y figuraba en la propuesta hecha en la legislatura 2004-2008 (4ª). También considera que han de incorporarse a esta cámara de las Cortes Generales instituciones que son consecuencia de "una cooperación federalista en el ejercicio de las competencias autonómicas". Se refiere a la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, a las Conferencias Sectoriales y al Consejo de Política Fiscal y Financiera (5ª).

Un nuevo sistema de financiación autonómica que constitucionalice los principios en los que descansa, las competencias normativas y de gestión de las Comunidades Autónomas, el listado de los impuestos que se les ceden, total o parcialmente y su modelo de reparto es la siguiente propuesta (6ª). Constitucionalizar el principio de participación de las Comunidades Autónomas "en la gobernación del Estado" y la incorporación "a la gobernación de España de los principios e

39 Se halla en www.psoe.es/source-media/000000555500/0000005555807.pdf. El documento que la recoge lleva este título: "LA POLÍTICA AUTONÓMICA DEL PSOE. Una Reforma Federal de nuestra Constitución frente al Neocentralismo y la Autodeterminación".

40 Este artículo 150.2 dice así: "El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante Ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado".

instrumentos federales de lealtad y colaboración" es otro objetivo a realizar (7ª). Al igual que la "reducción del entramado administrativo autonómico y local, así como el estudio y aplicación de fórmulas de cooperación entre Administraciones, para evitar duplicidades y concentrar recursos y unidades administrativas", así como la descentralización de "los órganos institucionales en correspondencia con una cultura federal" (8ª). En un plano sustantivo, quiere "asegurar la igualdad de los españoles en sus prestaciones básicas y facilitar el acceso de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos o en el acceso a las prestaciones, independiente del lugar de residencia y en el conjunto del territorio, especialmente en el ámbito de las actividades económicas" (9ª). Y, por último, propone reformar el control de constitucionalidad de las reformas estatutarias para que tenga lugar preceptivamente antes de la celebración del referéndum de ratificación de las mismas, cuando éste sea obligado (10ª).

De estas propuestas, me parece que las verdaderamente significativas son la de rediseñar el sistema de distribución de competencias y la de llevar a la Constitución los elementos esenciales del nuevo sistema de financiación autonómica. No será fácil coincidir sobre esos puntos pero es imprescindible. No en vano, el propósito de defender las competencias de la Generalidad de Cataluña está en el origen de la minuciosa enumeración que de ellas hizo el Estatuto de Autonomía de 2006. Y, en la insatisfacción del vigente sistema de financiación autonómica reside buena parte del descontento catalán. Si, además, se tiene presente que no se trata de cuestiones bilaterales porque afectan a todas las Comunidades Autónomas, se hace más patente la dificultad mencionada.

También, claro está, es importante reformar el Senado en su composición y funciones. Sobre este punto se ha escrito y debatido tanto desde el mismo momento en que se aprobó la Constitución sin que se haya dado lugar más que unas tímidas previsiones organizativas y funcionales en las normas reglamentarias del Senado y a un debate sobre el Estado autonómico cuya celebración no suele mantener la inicialmente prevista periodicidad anual, que es comprensible el escepticismo sobre la viabilidad de cualquier cambio sustancial. Es cierto, en todo caso, que la necesidad de dar otro sentido a esta cámara es un lugar común en la doctrina y en el debate político y que en el comienzo de cada legislatura hasta el propio Senado se compromete a estudiar la manera de hacerlo.

Las restantes ideas no creo que entrañen dificultades particulares. Recoger el mapa autonómico no es más que dar estado formal a lo que es una realidad constitucional. Bastaría con incluir en el artículo 137 de la Constitución las que se han formado. El reconocimiento de los hechos diferenciales de la historia, los

sentimientos, la lengua, la cultura o la situación geográfica ya está en la Constitución. Por tanto, incidir en ellos no debe ser problemático siempre que se evite la confrontación sobre las palabras. La Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas se reúne, cuando lo hace, en el Senado y tampoco debe haber obstáculos para fijar con él vínculos de esa naturaleza para las Conferencias Sectoriales y para el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Otro tanto me parece que sucede con las propuestas 7ª, 8ª y 9ª. No hacen más que explicitar pautas que ya resultan del texto constitucional y que, en mayor o menor medida, se vienen aplicando en el plano legislativo y administrativo, Y la 10ª, que reclama el restablecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad, es sumamente razonable, visto lo sucedido con el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Hay que recordar que la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, lo preveía para los proyectos de estatuto de autonomía y de ley orgánica y que fue suprimido por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, por la utilización que de él hizo la oposición parlamentaria, que recurría sistemáticamente los proyectos de ley orgánica para retrasar de ese modo su entrada en vigor cuando no eran declaradas inconstitucionales.

Creo que este documento, muy general y poco preciso y, salvo en los aspectos mencionados de las competencias y de la financiación, no demasiado innovador, calificación esta última que no tiene ningún sentido peyorativo porque no creo que necesitemos cambios radicales ni que sean la materia ni el momento propicios para experimentos, posee la utilidad de avanzar ideas en las que se puede profundizar. Y con el concurso de otras propuestas puede servir para identificar los puntos de coincidencia en los que cimentar los acuerdos imprescindibles.

7. La forma y la permanencia del Estado.

El problema territorial no es el único que tiene planteado nuestro ordenamiento constitucional aunque sí presenta rasgos peculiares frente a otros que no son privativos de España pero que coinciden con él, en el marco de la general crisis económica que los agudiza todos.

Como sucede en el resto de Europa y en otros lugares del mundo, asistimos a la pérdida de capacidad representativa de los partidos políticos, pese a que se sigan identificando con los principales cientos de miles, millones, de ciudadanos. Pérdida que debilita al sistema democrático en su totalidad: a las asambleas legislativas, a la clase política y al Gobierno en la medida en que emana de ellas. Por

otra parte, las principales instituciones creadas por la Constitución están sufriendo, por causas diversas, un intenso desgaste: la Corona, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, se han visto o se ven sometidos a un importante deterioro. A ello se suman la insatisfacción que produce una Administración de Justicia incapaz de resolver ágilmente las demandas de quienes acuden a ella en busca de tutela judicial y, últimamente, el rechazo a la disminución o supresión de las prestaciones propias del Estado social.

En este contexto, la más que aparente incapacidad de las instituciones para remontar la situación, la debilidad de la dirección política, la ausencia de alternativas perceptibles y la dependencia que todo ello provoca de decisiones ajenas agravan sobremanera las dificultades. Sin ninguna duda, la confluencia de estos elementos negativos, el ambiente de crisis generalizada que se ha extendido, no facilita el hallazgo de salidas aceptables para todos en el plano territorial. A pesar de ello, es imprescindible buscarlas y posible encontrarlas⁴¹.

Más de cinco siglos de convivencia bajo unas mismas fronteras han creado una red de interdependencias dentro de España que se superpone a las divisiones políticas territoriales y viene produciendo suficientes vínculos de solidaridad para mantener la cohesión del conjunto. Se trata de aprovecharlos antes de que sea tarde, mientras prevalezcan, como aun sucede, los intereses compartidos frente a los factores de enfrentamiento.

El método más eficaz para ello es el que se empleó cuando se hizo la Constitución: el acuerdo, el pacto. A este respecto, conviene recordar que entonces, en la transición, al consenso precedió el reconocimiento del adversario, la comprensión de su posición y de sus necesidades. Desde esos reconocimientos y comprensión recíprocos el acuerdo fue posible. No veo razones por las que no pueda serlo ahora, casi cuarenta años después. Al fin y al cabo, no tenemos que construir desde sus fundamentos un ordenamiento constitucional, ni diseñar por entero su forma territorial. Se trata de cambiarla en la medida necesaria para adaptarla a la realidad política que el paso del tiempo y la variación de las circunstancias ha configurado.

Nada importa más ahora en España que superar los efectos devastadores de la crisis económica y encontrar la manera de articular el nuevo equilibrio que exigen las circunstancias. El primer objetivo no depende exclusivamente de nuestras

41 A ese objetivo llaman Javier García Roca y José Esteve Pardo en su artículo "Algo estamos haciendo mal" en el diario *El País*, de 20 de febrero de 2014.

fuerzas pues en su consecución incidirán decisivamente variables vinculadas al desenvolvimiento de la economía europea e internacional. En cambio, el segundo queda enteramente al alcance de quienes concurren, en la mayoría y en la oposición, en el Estado y en las Comunidades Autónomas, especialmente en Cataluña, a la dirección de la política territorial.

El éxito que sean capaces de obtener, seguramente, servirá de catalizador para recuperar el Estado social y democrático de Derecho de las otras deficiencias que le aquejan, aunque sólo sea porque neutralice una fuente de conflicto estructural. Por el contrario, la falta de solución pronta, la ausencia de pacto para poner al día la Constitución territorial, no sólo repercutirá negativamente sobre los demás focos problemáticos, sino que puede abocarnos en breve plazo a un fenómeno de secesión que, por ahora, puede evitarse.

La permanencia del Estado pasa hoy por revisar su forma territorial.