

JUAN LUIS PÉREZ FRANCESCH
(Universitat Autònoma de Barcelona)

El Estado de las Autonomías, a debate. Una reflexión desde Cataluña

I. INTRODUCCIÓN

A la hora de hablar del Estado de las Autonomías y realizar un balance de su desarrollo y estado actual, es inevitable partir de una perspectiva personal, que en mi caso viene marcada por el hecho de provenir de Cataluña, comunidad autónoma vecina y hermana en tantos aspectos de la valenciana. Por consiguiente, las consideraciones que voy a exponer estarán condicionadas por un hecho como es la preocupación por la inserción de Cataluña en el seno del Estado español que es a la vez político, y al mismo tiempo jurídico, ya que se pretende enmarcar en las posibilidades que confiere el texto constitucional de 1978.

Como es conocido, el texto constitucional se completa en materia de organización territorial del Estado, por los Estatutos de Autonomía, formando lo que se ha venido en llamar el «bloque de constitucionalidad». En este contexto, sería oportuno tener en cuenta las dificultades surgidas en torno a la elaboración del Estatuto de Autonomía catalán de 2006; dificultades de concepción jurídica pero también de comprensión de las relaciones políticas entre Cataluña y el conjunto de España. Visto con la distancia del tiempo, y a la espera de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el asunto, parece claro que las agoreras declaraciones de líderes políticos y mediáticos afirmando con rotundidad que se estaba produciendo la muerte de España no se han confirmado. Lo que sí se ha dado, a mi juicio, es una tensión enorme a lo largo de la última legislatura, y una utilización política del Estatuto como arma arrojadiza por parte de los grandes partidos españoles, el PSOE y el PP. En el caso catalán, además, la estrategia de arrinconamiento de este último partido ha traído el efecto *boomerang* de un uso brutalmente demoledor de palabras y hechos que no creo que sean ejemplo a seguir en la construcción de ningún espacio de convivencia, ya que, en el fondo, de esto se trata cuando hablamos del modelo de Estado y de la organización territorial del mismo. A diferencia de la convulsión provocada por la elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el de la Comunidad Valenciana, pactado entre los dos grandes partidos, nos muestra otra manera, más tranquila, de llevar a cabo las reformas estatutarias en esta última legislatura.

Más allá de las diferentes reformas estatutarias que se han aprobado en los últimos tiempos, entre las que destaca también la de Andalucía, hemos de reconocer que cuando hablamos del Estado de las Autonomías nos encontramos con algo siempre complejo. Es un concepto que se ha ido construyendo poco a poco, y en gran parte a remolque de los condicionamientos políticos coyunturales. El Estado de las Autonomías no presenta un único modelo constitucional, sino que a partir de lo que dispone la Constitución española, puede convertirse en distintos *modelos potenciales*, todos perfectamente constitucionales. Por ello es difícil hablar de un modelo territorial de Estado español, ya que lo que tenemos entre manos es más bien la existencia de diversos modelos potenciales, susceptibles de materializarse a partir del desarrollo concreto de los principios de unidad, autonomía, solidaridad y del principio dispositivo.¹ Por consiguiente, se hace preciso atender al desarrollo subconstitucional de los Estatutos de Autonomía como normas materialmente constitucionales, para ir perfilando las reflexiones sobre el modelo de Estado.² Que ello sea así es una muestra del carácter relativamente abierto del texto constitucional, de la necesidad constante de acercar el poder político a los ciudadanos, de la descentralización política como elemento siempre dinámico, pero también de la dificultad de un reconocimiento estructural de la diversidad y pluralidad de los entes territoriales que se configuraron como Comunidades Autónomas, por razones muy diferentes entre sí.

En este sentido, a lo largo de los ya casi treinta años de vigencia del texto constitucional, el mismo ha propiciado una alta dosis de descentralización política y administrativa hacia las Comunidades Autónomas,³ pero el reconocimiento de elementos estructurales propios de la plurinacionalidad del Estado, o de su carácter pluricultural, plurilingüístico, etc. todavía deja mucho que desear. Ya en los debates constituyentes se puede observar la tensión entre las diferentes razones que se adujeron para articular el Estado de las Autonomías. La conveniencia de la descentralización política y administrativa no deja lugar a dudas. Sin embargo, la defensa del federalismo atemoriza a algunos sectores y es dejado de lado, incorporándose un art. 2 y un título VIII, que han permitido desarrollos más uniformes o más heterogéneos según las circunstancias. Ahora bien, el debate sobre la integración plurinacional, podemos considerar que es dejado de lado desde los pactos autonómicos de 1981 y la aplicación de la teoría del «café para

¹ Enric Fossas Espadaler: *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid, 2007. Eduard Roig Molés: «La reforma del Estado de las Autonomías: ¿Ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* n° 3 (2006), pp. 149-185.

² Josep Maria Castellà Andreu: *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004. Joaquim Ferrer Jacas: «Estatut d'autonomia: funció constitucional i límits materials», *Revista Catalana de Dret Públic* n° 31 (2005), pp. 87-108.

³ Eliseo Aja y Carles Viver Pi-Sunyer: «Valoración de 25 años de autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 69 (2003), pp. 69-113.

todos», y no resurge con fuerza hasta el frustrado «Plan Ibarretxe» frenado en el Congreso de los diputados en 2004 y luego –con unas coordenadas muy diferentes– con ocasión del proceso de reforma estatutario en Cataluña.

2. MEJORAR LAS TÉCNICAS DE INTEGRACIÓN DE LA PLURALIDAD

Es desde la preocupación por la *dificultad de articular técnicas de integración de la pluralidad* que me gustaría trasladar mis reflexiones. Me refiero, de manera especial, a la integración plurinacional que significa dotar de un status específico (lo que no quiere decir privilegiado) a comunidades como *Euskadi* o Cataluña,⁴ con la dificultad que esta asimetría puede tener para la formación del Estado español. En cualquier caso, el sistema de partidos de estas dos comunidades, aunque también este fenómeno exista en otros territorios, pone de manifiesto la existencia de concepciones diversas de lo que debe ser España, o maneras diferentes de sentirse español. Esta realidad es un hecho político que la interpretación y el desarrollo del texto constitucional deberían saber recoger. En todo caso, la existencia de minorías nacionales (algunos las tildaran de nacionalistas) no se puede orillar, en nombre de la democracia constitucional, sino que el reto es, a mi juicio, mirar de dar una respuesta a dicha realidad. El nacionalismo de sectores como CiU se encuentra presente en el germen mismo del texto constitucional vigente, por lo que no creo que sea de justicia atribuirle veleidades de deslealtad, por lo menos mayores que a otras formaciones políticas.

Si el Estado español no responde con éxito a las demandas de la integración, puede acabar generando dosis altas de desafección política, aspecto preocupante para la convivencia entre los ciudadanos y los diversos territorios. La cuestión de fondo es, así, la necesidad de una articulación estable para el Estado español, porque uno tiene la sensación que como se dice que ocurre con Cataluña, España siempre está en construcción.⁵ No sólo resulta que cada generación se plantea y mira de responder a las preguntas más básicas de la organización estatal, sino que resulta agotador tener que estar construyendo el Estado continuamente. Quizás no haya más remedio, ya que estamos ante aspectos de lo más profundo de la organización política, pero la diversidad de planteamientos en ocasiones es tan alejada entre sí que parece que no exista un punto de confluencia: algunos consideran que España es una única Nación soberana, con nacionalidades y

⁴ G. Poggeschi: «La definitiva approvazione del nuovo Statuto di autonomia della Catalogna. Un passo in avanti verso una maggiore asimmetria dell'Estado autonómico?», *Diritto Pubblico Comparato ed europeo* 2006/III, pp. 1.340-1.352.

⁵ Véase en ABC (*Comunidad Valenciana*) de 5 de octubre de 2007, «¿Una España interminable?», entrevista a Eduardo Virgala Foruria, Carlos Ruiz Miguel y al que esto escribe. También, L. Ortega Álvarez (dir): *La reforma del Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

regiones –que es la versión más ortodoxa y hasta ahora avalada por la jurisprudencia constitucional–, pero otros pretenden desbordar dicho planteamiento afirmando que habría que ir a un Estado plurinacional; unos sostienen que el Estado de las autonomías debería caminar hacia un Estado federal, mientras que otros entienden que ya goza de elementos federalizantes, e incluso hay quienes sostienen que se ha ido demasiado lejos con las últimas reformas estatutarias y que se debería «cerrar el Estado de las Autonomías», para lo cual se llega a propugnar una reforma de la Constitución que haga recuperar competencias al Estado central. En este punto de la organización territorial del Estado se entremezclan consideraciones jurídico-políticas con sentimientos y concepciones político-ideológicas que condicionan la interpretación constitucional. Por eso –como decía al principio– no estamos ante un problema de mera descentralización político-administrativa, que sería más sencillo de resolver. La dicotomía conceptual constitucionalistas-nacionalistas, creada para excluir a estos del juego constitucional, responde a la dificultad de la integración plurinacional, auténtico caballo de batalla de la construcción del Estado español, porque entiendo que la constitución democrática no puede excluir de entrada sino integrar, en especial si no se admite la concepción de la democracia militante.⁶

Por otro lado, pienso que ha llegado el momento de plantearse una reforma de la Constitución, que siguiendo los criterios del dictamen del Consejo de Estado de febrero de 2006, se atreva a reformular el Título VIII, entre otros aspectos. Si dicho título ha sido operativo para poner en marcha el Estado de las Autonomías y para llevar a cabo diversas reformas estatutarias y ampliaciones competenciales por la vía del art. 150.2 CE, quizás sería útil proceder a una actualización del mismo, teniendo en cuenta la situación actual. En efecto, todo aquello que parezca más propio de un conjunto de disposiciones transitorias, como que ya se ha aplicado puede muy bien desaparecer, y en su lugar redactarse un nuevo articulado. Además, no cabe duda que sería bueno poder enumerar las Comunidades Autónomas, ya que así se les realzaría en su condición de órganos constitucionales. Antes o después, las referencias de la Constitución a la organización territorial del Estado están abocadas, a mi juicio, a una redacción más actualizada.

Pero además, entiendo que se debe producir una profundización de las técnicas de cooperación entre el Estado central y las comunidades Autónomas, en la línea de las conferencias sectoriales,⁷ así como de las de *integración*, lo cual

⁶ Juan Luis Pérez Francesch: «Constitucionalistes i nacionalistes», *El 9 Nou* (Vallès Oriental), de 4 de julio de 2003. p. 4. Véase también, Juan Luis Pérez Francesch y M. D'Onghia: «La posición del Tribunal Constitucional español ante la ley de partidos y ante el Plan Ibarretxe», en V. Tondi della Mura, Michele Carducci y R. G. Rodio (eds.): *Corte Costituzionale e processi di decisione política*, Giappichelli, Turín, 2005, pp. 744-771.

⁷ María Jesús García Morales, José Antonio Montilla Martos y Xavier Arbós Marín: *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006. Xavier Arbós (coord.): *La cooperación intergubernamental en los*

obliga a redefinir la composición de algunos órganos constitucionales.⁸ Por ejemplo, el Senado debe ser objeto de reforma para que de una vez sea el órgano de representación territorial que exige la Constitución, para lo cual quizás habría que desbordar la reforma reglamentaria e ir a la reforma constitucional; la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ya ha propiciado la elección de los nuevos magistrados que elija el Senado, a partir de unas propuestas que provengan de las Comunidades Autónomas; el Consejo General del Poder Judicial, debería también poder ser elegido por las Comunidades Autónomas de alguna manera, a parte de la desconcentración territorial que del mismo se pueda operar. Como estos ejemplos podríamos poner otros, de órganos estatales que han de dejar de ser propios del Estado central para ser constitutivos del *Estado general*. Del mismo modo, haría falta elaborar una ley de lenguas, que regulase el uso de las lenguas españolas diferentes del castellano en los órganos generales del Estado.⁹ Estas y otras medidas, deberían de ser elementos importantes para construir un Estado español moderno, integrador y no excluyente. Visto desde Cataluña, la estructuración territorial del Estado no es solo un problema de distribución de competencias sino de la mencionada integración, lo que tradicionalmente se ha llamado «el encaje de Cataluña en España», problema que también afecta a otros territorios, con mayor o menor intensidad.

La ausencia de un modelo territorial claramente definido en el texto constitucional, nos permite afirmar que la evolución del Estado de las Autonomías ha ido pareja a los avatares de la coyuntura política partidista, a mi juicio de una manera excesiva. Al no tener un marco de referencia estable, las presiones territoriales por alcanzar mayores cotas de autonomía han sido constantes, y en ocasiones, con la sensación de no saber donde están los límites, por lo que como un *boomerang* han surgido también voces partidarias de «cerrar el Estado de las Autonomías». No sé si esto último es posible, con la Constitución en la mano, aunque sí creo que sería conveniente propiciar una reforma de la Constitución, que permitiese en el actual estadio de evolución de Estado de las Autonomías, limitar las fricciones territoriales y aumentar la estabilidad institucional, en la que debería darse un consenso lo más amplio posible no solo entre los grandes partidos sino entre las minorías nacionalistas.

Estados compuestos, Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2006.

⁸ José Antonio Montilla Martos: «Apuntes sobre colaboración y participación en el Estado Autonomómico. A propósito de la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals* n° 1 (2005), pp. 131-161.

⁹ J. Manuel Pérez Fernández (coord.): *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Atelier, Barcelona, 2006. El art. 33.5 del EAC afirma el derecho de los ciudadanos de Cataluña de relacionarse en catalán con «los órganos constitucionales y los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal, de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente», que en este momento no existe.

Ante la imposibilidad de reformar la Constitución,¹⁰ e incluso de plantear siquiera la cuestión –como sucediera durante el último Gobierno Aznar, en el que imperó un «patriotismo constitucional» que no daba opción ni a hablar del tema–, han surgido iniciativas de difícil encaje constitucional como el «Plan Ibarretxe», pero también estrategias como la de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Dicha reforma parte de la constatación de que ya que es imposible reformar la Constitución, que sería lo más lógico, se debe intentar una reforma estatutaria, que permita una reinterpretación del «bloque de constitucionalidad». Con esta idea se han realizado en la octava legislatura las reformas de los Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, de Cataluña, de Andalucía, de las Islas Baleares, y de Castilla y León.¹¹ Hablando del caso catalán, destacarí­a el acusado partidismo, tacticismo, y electoralismo que ha dominado todo el proceso, pasando de estar marcado por una «obsesión anti PP» a una confianza en el «amigo Zapatero», con el cambio de legislatura y la formación del primer tripartito en el Gobierno de la Generalitat. Una vez superada la etapa catalana, el «pacto Zapatero-Mas», fue publicitado como una moderación del texto, augurando una posible *sociovergencia* en Cataluña, que finalmente no se dio. Aprobado el Estatuto en Madrid y convocadas elecciones autonómicas anticipadas, el relevo de Pasqual Maragall por José Montilla al frente del Gobierno catalán y la formación del segundo tripartito, nos han situado en un escenario de *impasse* en relación al desarrollo del Estatuto y ante la espada de Damocles del Tribunal Constitucional, que debe responder a ocho recursos de inconstitucionalidad.

3. EL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA: CONCEPCIONES JURÍDICAS EN EL DEBATE

La redacción del Estatuto catalán es lamentablemente confusa en demasiados aspectos, lo que quizás sea producto de dicho tacticismo y partidismo. Si bien se podría definir como políticamente ambicioso, técnicamente presenta sus problemas, y por ello es importante ver qué nos dice la sentencia o sentencias del

¹⁰ Enrique Álvarez Conde: *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Iustel, Madrid, 2007. Miguel Angel Aparicio: «L'adequació de l'estructura de l'Estat a la Constitució (reforma constitucional vs. Reforma dels estatuts)», *Revista Catalana de Dret Públic* n° 31 (2005), pp. 57-86. L. Ortega Álvarez: *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Civitas, Madrid, 2005.

¹¹ Gerardo Ruiz-Rico Ruiz (coord.): *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006; Manuel Terol Becerra: «El Estado autonómico remozado. Acerca de las reformas estatutarias en curso», *Revista de la Asamblea de Madrid* n° 1 (2006), pp. 407-451; Roberto Viciano Pastor: *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía: procedimientos constitucionales de modificación del Estado Autonómico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005; Carles Viver Pi-Sunyer, Francisco Balaguer Callejón y Javier Tajadura Tejada: *La reforma de los Estatutos de Autonomía: procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

Tribunal Constitucional, así como de qué manera se implementa en la práctica el contenido de sus previsiones. También es destacable su gran extensión y su amplio contenido, por lo que ha sido acusado en alguna ocasión de excesivamente «reglamentista», detallista o intervencionista. En este punto se ha llegado a hablar del *mito del Estatuto-Constitución*,¹² como una de sus características: ya que no se puede reformar la Constitución, lo que debe hacerse es regular cuantas más materias mejor en el Estatuto y si puede ser con gran detallismo aún mejor. Junto a esta concepción está la técnica del *blindaje de competencias*: para hacer frente a la invasión de competencias estatales, hay que reaccionar redactando en el Estatuto de la manera más detallada posible las competencias autonómicas, con el objetivo que de cara al futuro quede claro hasta dónde puede llegar el Estado.¹³ Está claro que esta concepción del contenido de las competencias autonómicas y su relación con las estatales no es del agrado de todos, porque una crítica fácil es la de sostener que la Comunidad Autónoma no puede decirle al Estado cuáles son sus límites. Sin embargo, la tesis de fondo del blindaje de competencias sostiene que se trata de una técnica perfectamente constitucional porque lo que persigue es establecer las competencias autonómicas por medio de un Estatuto de Autonomía aprobado por las Cortes Generales, que reformula e incluso deroga otras leyes estatales anteriores, de carácter básico, dentro de una modificación del «bloque de constitucionalidad».

El proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ha estado marcado por otra concepción, que a mi juicio ha sido desmentida ya por el propio Tribunal Constitucional, pero que ha sido utilizada como una de las estrategias de oposición del PP, iniciada ya contra el «Plan Ibarretxe»: *la teoría de las reformas constitucionales encubiertas*. Una de las tesis de fondo de la impugnación contra la iniciativa vasca fue entender que la reforma del Estatuto de Autonomía era realmente una reforma constitucional, de manera que el Gobierno central debía impedir que prosperase. El recurso se formalizó como una impugnación por medio del procedimiento regulado en el art. 161.2 CE y en el título V de la LOTC (arts. 76 y 77).¹⁴ Sin embargo, el Tribunal Constitucional en su ATC 135/2004, de 20 de

¹² Santiago Muñoz Machado: «El mito del Estatuto-Constitución y las reformas estatutarias», *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2005.

¹³ Carles Viver Pi-Sunyer: «En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridicoconstitucional», *Revista d'estudis autonòmics i federals* n° 1 (2005), pp. 97-130. Enoch Albertí: «El blindatge de les competències i la reforma estatutària», *Revista Catalana de Dret Públic* n° 31 (2005), pp. 109-136. L. Ortega Álvarez: *La redefinición por los Estatutos de Autonomía de la distribución territorial del poder contemplado en la Constitución*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

¹⁴ Una descripción sintética de la problemática en Manuel Terol Becerra: «Crónica político-constitucional del año 2004», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 73 (2005), pp. 210-217. También en José Manuel Castells Arteche, en la crónica que realiza sobre la actividad de la Comunidad Autónoma Vasca, en Joaquín Tornos Mas (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, pp. 515-517.

abril,¹⁵ entendió que lo impugnado eran actos de trámite integrantes de un procedimiento legislativo, es decir, actos que formaban parte del procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía, de acuerdo con el art. 46 EAPV. Por consiguiente, no podían ser considerados «resoluciones» y en consecuencia impugnados por la vía del art. 161.1 CE y Título V LOTC. Frente a esta decisión mayoritaria (por 7 a 5), los votos particulares mostraron la coincidencia de una parte del Tribunal con la opinión del Abogado del Estado, entendiendo que no estábamos ante meros actos de trámite y, por consiguiente, que la resolución era perfectamente impugnable. El mencionado Auto, que inadmitió el recurso del Gobierno central, abrió la puerta a la tramitación del texto en el Parlamento Vasco, y una vez aprobado allí, a su paso al Congreso de los Diputados, donde fue finalmente frenado. Pero al margen de esta consideración, el Auto que nos ocupa es importante porque impide la impugnación de tramitaciones legislativas parlamentarias, hasta que no se formalicen en una decisión definitiva del órgano.

Ahora bien, el argumento de la *reforma constitucional encubierta* ha vuelto a salir con motivo de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aunque en este caso cabría destacar que se ha respetado escrupulosamente el procedimiento formal de la reforma estatutaria, sin perjuicio de las dudas que también pueda ofrecer el contenido del texto resultante. Ante la inviabilidad del procedimiento del título V LOTC, se utilizó en esta ocasión la vía del recurso de amparo por violación del art. 23.2 CE, frente al acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que calificó como propuesta de reforma estatutaria, la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Recurso de amparo que tampoco fue admitido a trámite en el ATC 85/2006, de 15 de marzo, destacando asimismo la nueva división de 7 a 5 de los miembros del Tribunal.

Después de estos dos episodios, algunos se han planteado si existen reformas constitucionales encubiertas. A mi juicio es una categoría difícil de admitir, ya que se podría no dar trámite a determinadas iniciativas o intentar anularlas, pero no se concibe con facilidad cómo se lleva a cabo una reforma constitucional encubierta. La reforma constitucional o es o no es, de acuerdo con un procedimiento tasado en el propio texto constitucional. Aunque se entiende cual es la finalidad del uso de la mencionada expresión, para aludir a un fraude en el procedimiento de reforma de la Constitución.

Volviendo al procedimiento de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña,¹⁶ se han producido debates importantes que afectan a diferentes elementos estructurales de lo que podríamos denominar un modelo de Estado y

¹⁵ El Tribunal Constitucional se pregunta si esos acuerdos son impugnables por la vía del art. 161.2 y título V LOTC, afirmando que este proceso se ha aplicado en otras ocasiones a controversias no legislativas ni competenciales. En la mayoría de supuestos se ha impugnado por medio del título V LOTC disposiciones normativas o resoluciones que ponían fin a un procedimiento, y en dos ocasiones actos internos de las cámaras pero que no tenían carácter legislativo.

¹⁶ Una buena visión de conjunto se puede hallar en Carles Viver Pi-Sunyer: «L'Estatut de 2006», *Activitat Parlamentaria* n° 10 (2006), pp. 34-57.

que están en la base de las impugnaciones de los recursos de inconstitucionalidad tanto de los parlamentarios del Partido Popular como del Defensor del Pueblo. En primer lugar, ha afectado a *elementos simbólicos*, como el debate sobre el concepto de *nación*,¹⁷ que finalmente se encuentra en el Preámbulo y no en el texto articulado, que sigue con la denominación de nacionalidad (art. 1). En este punto los argumentos para el debate han ido desde la inadmisión pura y simple por oponerse dicho término al art. 1.2 y 2 del texto constitucional, hasta su aceptación entendiendo que el uso del término en minúsculas es compatible con el referido a la Nación española, con mayúsculas. También afecta a un elemento simbólico, esencial para la comprensión de Cataluña como país, como es el estatuto jurídico de la lengua catalana, definida como lengua propia además de oficial (art. 6.1) siguiendo la misma terminología que el Estatuto de 1979, introduciendo el derecho de opción lingüística de los ciudadanos (art. 33.1), pero exigiendo la acreditación «en la forma que establezcan las leyes» del conocimiento del catalán para el acceso a la función pública, y el conocimiento adecuado y suficiente (incluso para los jueces y magistrados) como requisito para garantizar plenamente ese derecho de opción lingüística. El catalán es, sin embargo, la lengua vehicular de la enseñanza (art. 35). Otro elemento simbólico que se reconoce en el Estatuto y que afecta a la comprensión del modelo de Estado (como importante dato asimétrico) es el de los derechos históricos,¹⁸ entendidos como uno de los fundamentos del autogobierno (art. 5), que afecta especialmente (atribuye una «posición singular») a los poderes de la *Generalitat* en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el sistema educativo y el sistema institucional en el que aquélla se organiza.

Aparte de los elementos simbólicos referenciados, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha introducido el debate sobre *la regulación de los derechos*. ¿Puede un Estatuto de Autonomía proceder a una regulación amplia de los derechos de las personas y de los colectivos? El Título I «De los derechos, deberes y principios rectores» regula de forma extensa diversos tipos de derechos, algunos reiterativos en relación a la declaración constitucional, otros añadiendo aspectos nuevos o realizando protecciones mayores que el estándar mínimo constitucional. Aquí, el debate ha ido desde los que niegan que un Estatuto de Autonomía pueda regular derechos porque no es uno de los contenidos que establece el art. 147.2 CE, hasta quienes los relacionan con las competencias autonómicas, o con la capacidad de gestionar autónomamente políticas públicas, siempre que no vulneren

¹⁷ El Preámbulo del EAC establece de forma un tanto elíptica que «El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido Cataluña como nación, de una manera ampliamente mayoritaria. La Constitución española, en el artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad».

¹⁸ Joaquim Ferrer i Jacas: *Catalunya i els drets històrics*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona 2001.

el principio de igualdad de trato (recordemos, como estándar mínimo o mínimo común denominador) del art. 139 CE.¹⁹

En el *aspecto institucional*, la *Generalitat* se concibe como una institución compleja o institución de instituciones, que integra el *Parlament*, la Presidencia de la *Generalitat*, y el *Govern*, pero también el Consejo de Garantías Estatutarias (que sustituye al Consejo Consultivo), el *Síndic de Greuges*, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo del Audiovisual de Cataluña. Además, el art. 2.3 EAC afirma que «Los municipios, las veguerías y los demás entes locales que las leyes determinen integran también el sistema institucional de la *Generalitat*, como entes en los cuales esta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía». Este último inciso es de especial importancia porque ciertamente debe dejarse a salvo la garantía institucional de la autonomía local, elemento siempre sensible en lo referente al modelo de Estado como ha insistido la jurisprudencia constitucional.

Uno de los aspectos más polémicos del Estatuto –porque quizás afecta a intereses corporativos o a concepciones sobre aspectos que están todavía muy ligados a una determinada concepción de la unidad del Estado español– ha sido la regulación del *Poder Judicial*.²⁰ Que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña sea competente «de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina» (art 95), para entender de determinados recursos que comporten la última instancia jurisdiccional no parece plantear problemas técnicos especiales, pero sí de concepción sobre lo que es el Poder Judicial. Por otro lado, la creación del *Consell de Justicia de Catalunya*, como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, plantea la bondad de la intención de acercar el gobierno de los jueces al territorio, pero también ha recibido críticas importantes sobre los problemas de su puesta en funcionamiento, la selección de sus miembros y sus atribuciones concretas algo difusas (vid. art. 98 EAC).

El capítulo de *competencias* ha sido otro elemento de confrontación, a partir de la concepción del blindaje de las competencias autonómicas como una obsesión, frente a las consideradas agresiones estatales a las competencias propias, básicamente por una interpretación expansiva de la legislación estatal que desarrolla los títulos competenciales del Estado. El detallismo ha sido la conclusión a la que ha llegado el legislador autonómico, para evitar nuevas invasiones.²¹ Así, la

¹⁹ Marc Carrillo: «Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 80 (2007), pp. 49-73; Francisco Caamaño: «Si, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 79 (2007), pp. 33-46; Víctor Ferreres Comella, Paloma Biglino Campos y Marc Carrillo: *Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

²⁰ J. Borrell Mestre: *Estado Autonómico y Poder Judicial*, Atelier, Barcelona, 2002.

²¹ Francisco Balaguer Callejón: *Las reformas estatutarias desde la perspectiva de la ordenación competencial. Un análisis de las líneas generales del título V de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2005. Mercè Corretja

«exclusividad» de las competencias autonómicas es el objetivo a conseguir, previa una definición lo más clara posible de su contenido. En el caso de las competencias compartidas, además, se persigue que las bases estatales sean mínimas, como medio para provocar un cambio de interpretación de la jurisprudencia constitucional.²² En el supuesto de las competencias ejecutivas, se introduce en el ámbito autonómico no solo las funciones de ejecución material sino la potestad normativa de tipo reglamentario (que habrá que ir elaborando, y en algunos casos haciéndola convivir con la ya existente del Estado). En este punto de la distribución de competencias, será de gran ayuda la resolución de la conflictividad competencial por parte del Tribunal Constitucional.

Un punto sensible al que me gustaría referirme es la «territorialización» de las competencias, que afecta en especial al supuesto de la *gestión del agua*. Como otros Estatutos, –recordemos el de la Comunidad Valenciana o el de Andalucía–, el de Cataluña afirma la participación efectiva de la Comunidad Autónoma, entre diferentes supuestos, en la planificación hidrológica y en los aprovechamientos hídricos, tanto en las aguas procedentes de cuencas intracomunitarias como intercomunitarias, de manera que la *Generalitat* ha de emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase que implique la *modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial* (art. 117.4 EAC). Este tema de la gestión territorial del agua ha causado gran tensión entre Comunidades Autónomas, como lo demuestra, en el caso catalán, el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Comunidad Valenciana, la Región de Murcia y la Rioja. Por su parte, en relación a la Comunidad Valenciana, la STC 247/2007, de 12 de diciembre y la STC 249/2007, de 13 de diciembre, han avalado recientemente la constitucionalidad del art. 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, impugnado en su día por las Comunidades Autónomas de Aragón y de Castilla-La Mancha, que garantiza el derecho de los valencianos a disponer de abastecimiento de agua suficiente y el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, «atendiendo a criterios de sostenibilidad, de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal». Dicha norma, según el Tribunal Constitucional se ajusta a la legislación básica del Estado, aunque cuenta con el voto particular de cinco magistrados del Alto tribunal. Este punto es un ejemplo de la importante labor clarificadora que deberá ejercer el Tribunal Constitucional en los próximos tiempos.

Las reformas estatutarias operadas en la legislatura 2004-08 ponen de manifiesto la voluntad política de una mayor participación de las Comunidades Autónomas en los órganos estatales, con el problema técnico-político que se requerirá también la voluntad de las Cortes Generales llevando a cabo una

Torrens y Carles Viver Pi-Sunyer: «La reforma de l'Estatut d'Autonomia i les competències de la Generalitat», *Activitat Parlamentària* n° 7 (2005), pp.17-33.

²² Tomás de la Quadra-Salcedo Janini: «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 70 (2004), pp. 135-161.

reforma de la legislación estatal. Como hemos comentado anteriormente, en algunos supuestos ya se ha iniciado el giro necesario (por ejemplo, de cara al nombramiento de los cuatro Magistrados que propone el Senado, previa reforma del la LOTC y del Reglamento del Senado). Ya veremos si este hecho se generaliza y tal y como se propugna en el Estatuto de Autonomía de Cataluña por ejemplo, se consigue cambiar la LOPJ para una mayor participación en el proceso de designación de vocales del Consejo General del Poder Judicial, o en otros entes estatales, según el art. 182 EAC una larga lista: Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social, Agencia Tributaria, Comisión Nacional de la Energía, etc. También se ha pretendido aumentar la participación de las Comunidades Autónomas ante la Unión Europea, formando parte de las delegaciones españolas, por ejemplo en los Consejos de Ministros de la Unión, aparte de la ya tradicional presencia en el Comité de las Regiones. Y no olvidemos, la «acción exterior»²³ de las Comunidades Autónomas, que no debe confundirse con las relaciones internacionales ni con la presencia de la representación española en el seno de los órganos de la Unión Europea.

Capítulo aparte merece la reflexión sobre *la financiación autonómica*, que en el caso catalán fue uno de los argumentos más contundentes para realizar la reforma estatutaria, aunque a juicio de sus detractores para mejorar la financiación no hubiese hecho falta una reforma del Estatuto de Autonomía. De todas maneras, el título VI del Estatuto se dedica a la financiación y también diversas disposiciones adicionales (la tercera, obliga a una determinada inversión en infraestructuras, que ha creado mucha polémica sobre su cuantificación) y la disposición final segunda (en el plazo de un año se ha de crear la Agencia Tributaria de Cataluña por ley del Parlamento catalán, en desarrollo del art. 204).²⁴

Llegados aquí, y para ir concluyendo, quisiera destacar los problemas que han aparecido en el desarrollo del Estatuto, sobre todo en la transferencia real de determinadas competencias. Las cercanías de RENFE es el tema estrella. En otros casos se ha materializado ya (gestión del Hospital Clínico) o se han dejado para más adelante (inmigración, inspección de trabajo), publicitando ciertos acuerdos de base. A pesar de la cacareada propaganda que se hace de la «bilateralidad» (Comisión bilateral Estado-*Generalitat*) cuando se escriben estas líneas parece que

²³ X. Pons Ràfols y E. Sagarra Trías: *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2006.

²⁴ El 2 de enero de 2008 se ha puesto en marcha la Agencia Tributaria de Cataluña (puede consultarse la web www.atc.cat/index.html). Sus funciones son gestionar, liquidar, inspeccionar y recaudar los tributos propios de la *Generalitat* y los tributos estatales cedidos totalmente; gestionar la recaudación por la vía ejecutiva de los ingresos de derecho público no tributarios de la *Generalitat*; formar parte del consorcio o ente equivalente establecido en el art. 204 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; asumir, por delegación, la gestión, la recaudación, la liquidación y la inspección del resto de impuestos del Estado recaudados en Cataluña; y ejercer, por delegación o encargo de gestión, funciones de aplicación de los tributos locales (art. 2 de la Ley catalana 7/2007, de 17 de julio).

no se puede ir mucho más allá, esperando nuevos escenarios después de las elecciones generales del 9 de marzo de 2008. Ciertamente parece que hay un atasco en el desarrollo estatutario marcado por la precampaña electoral española. Al margen de la consideración anterior también deberíamos tener en cuenta la importancia de la «calidad del autogobierno», porque no se trata solo de descentralizar sobre el papel, sino para la gestión diaria, por lo que no deberíamos menospreciar la descentralización «meramente» administrativa», con los parámetros constitucionales de eficacia y eficiencia.

En el fondo de todo lo que hemos expuesto en las líneas precedentes late, como decíamos al empezar, el problema de la construcción de España, siempre pendiente. Pero que ello sea así no nos debe extrañar porque más allá de las concretas técnicas jurídico-constitucionales, nos hallamos ante un problema político, es decir, existencial. No sólo de la plasmación de lo que entendemos que es España, sino –y repito que hablo desde la perspectiva catalana– del encaje de Cataluña, en el Estado español y en las estructuras de la Unión Europea. Un debate serio, constructivo, respetuoso con todas las opiniones, nos enriquecerá porque será un debate desde la preocupación por *el ser de las cosas*. En otro caso, el negativismo, la humillación del adversario concebido como enemigo a batir, nos sumirá en la más profunda de las miserias, como nos demuestra la historia. Los partidarios de posturas centradas creemos en soluciones institucionales, en que todo no vale para conseguir los propios objetivos, en el dialogo y la negociación para obtener algo tan sublime como la convivencia. Por ello, las crisis institucionales recientes como la imposibilidad de renovar los vocales del Consejo General del Poder Judicial por falta de acuerdo entre los grandes grupos políticos, o las tensiones que se han mostrado en el Tribunal Constitucional, inusitadas hasta el momento, no deparan nada bueno, a mi juicio, ya que el Estado como estructura institucional no puede estar sometido a argucias y sectarismos que tengan como consecuencia la deslegitimación de las instituciones. Quien actúe así, debería saber –y los ciudadanos denunciarlo– que no está haciendo política sino poniendo en peligro la convivencia de todos los españoles de bien.