

La asimetría consensuada y opcional como solución constitucional al conflicto catalán. La necesaria reforma constitucional

*Maribel González Pascual **

L'origine del conflicto catalano si fa comunemente risalire alla sentenza del Tribunal Constitucional spagnolo n. 31 del 28 giugno 2010, sulla riforma dello Statuto autonómico della Catalogna. Allo stesso modo, si conviene che il momento culminante del conflitto ha avuto luogo nei mesi di settembre e ottobre del 2017. La situazione è parsa mutare nel giugno 2018, con il nuovo Governo spagnolo, impegnatosi a promuovere la cooperazione e il dialogo con le Comunità autonome in generale e con la Catalogna in particolare. Attraverso cooperazione e dialogo si potrebbe creare una fiducia reciproca tra lo Stato e le Comunità autonome, che consentirebbe di affrontare con successo la riforma costituzionale nel prossimo futuro; questa riforma costituzionale deve tener conto dello sviluppo dello Stato autonómico, nonché della forza del movimento independentista catalano. La risposta potrebbe consistere in una certa asimmetria garantita dallo Stato a tutte le Comunità autonome e da esse accettata, senza dimenticare la necessaria riforma del Senato e la partecipazione regionale nell'Unione europea. La riforma si presenta costituzionalmente complessa e politicamente quasi impossibile, ma è inevitabile che il sistema costituzionale spagnolo voglia avere un futuro.

1. La riforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya como inicio del auge del movimiento independentista en Catalunya

La forma territorial en la Constitución Española está desconstitucionalizada, como pusiera de manifiesto Cruz Villalón en su famoso traba-

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto MEC DER2017-84195 – *Constitucionalismo social y económico: nuevos retos para el Estado de Derecho en Europa* (2018-2020) IP: M.I. Gonzalez Pascual, A. Torres Pérez, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

jo “La curiosidad del jurista persa”. Así, por lo que se refiere a la asimetría, la Constitución Española permitía la coexistencia de Comunidades Autónomas (CCAA) que divergieran de manera esencial en sus poderes y en sus instituciones. Ciertamente se establecían unos mínimos comunes¹ pero la posibilidad de que hubieran profundas diferencias entre las CCAA era conforme al texto constitucional. No obstante, dicha asimetría era tendencialmente temporal en la medida en que, mediante las correspondientes reformas de los Estatutos de Autonomía, todas las CCAA podían alcanzar el mismo nivel de autonomía (Art. 148.2 CE). Ahora bien, la Constitución Española no imponía la igualdad competencial e institucional entre CCAA.

No obstante, este camino no fue el que se siguió. Se mantuvieron algunas diferencias de calado entre las CCAA derivadas de la existencia de diferentes lenguas, competencias sobre el derecho propio, la pervivencia de regímenes fiscales distintos, de instituciones intermedias propias o las diferencias competenciales en los Estatutos de Autonomía (EEAA) sobre cuestiones de importancia indudable como el orden público. Sin embargo, a pesar de esta cierta heterogeneidad, los acuerdos autonómicos de 1981 y de 1992, junto con la ingente jurisprudencia constitucional contribuyeron a homogeneizar notablemente el sistema².

Sin embargo, este camino hacia la homogeneización, auspiciado principalmente por partidos políticos de ámbito estatal, acabó generando una corriente en sentido contrario. De tal manera que en el año 2004 se abrió un período de reformas estatutarias en el que la iniciativa partió de las CCAA, siendo más apropiado referirse a un proceso de reforma del Estado de las Autonomías, que simplemente afirmar que se estaban

(1) Según el art. 147.2 Constitución Española (CE) los Estatutos de Autonomía deberán contener: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; b) La delimitación de su territorio; c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

(2) Sobre la evolución del Estado Autonómico durante los primeros años véase F. TOMÁS Y VALLIENTE, *La primera fase de construcción del Estado de las autonomías (1978-1983)* y L. LÓPEZ GUERRA, *La segunda fase de construcción del Estado de las autonomías (1983-1993)*, ambos publicados en la *Revista Vasca de Administración Pública*, 36, 1993.

modificando varios EEAA³. Esta etapa comenzó con el fracasado intento de reformar de manera sustancial el Estatuto de Autonomía del País Vasco, y alcanzó su punto álgido con la reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya (EAC)⁴.

Desde sus orígenes la propuesta de reforma del EAC fue un proyecto muy ambicioso, que no ocultaba el descontento de las fuerzas políticas principales de Catalunya hacia el desarrollo del Estado Autonómico⁵ y que sirvió de modelo para otras autonomías, siendo el mejor ejemplo la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía. El EAC 2006 implicaba un claro salto hacia adelante, haciendo un amplio reconocimiento de competencias de la Comunidad Autónoma, apostando por una relación bilateral con el Estado, recogiendo un catálogo de derechos y haciendo ambiciosas afirmaciones respecto de la financiación de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, más allá del contenido concreto del EAC, es preciso destacar que la reforma partía de una concepción muy fuerte de la capacidad de innovación que tienen los EEAA. De hecho, el punto central del debate era qué papel podían jugar los EEAA en el desarrollo del Estado Autonómico. Resolver esta cuestión implicar determinar las vías de reforma del modelo autonómico, especialmente si se quiere hacer una reforma sustancial del mismo.

En general, no se cuestiona la posición de los EEAA frente a las normas autonómicas. Ahora bien, aunque es obvio que los EEAA están sometidos a la Constitución, ha sido altamente controvertido en qué medida el modelo territorial está definido en la Constitución y, en consecuencia, qué papel le corresponde al Tribunal Constitucional. En otros términos, la desconstitucionalización de la estructura del Estado implicó que los EEAA jugaran un papel central en la configuración del Estado Autonómico. La parquedad de la Constitución respecto del modelo territorial, las disparidades entre EEAA y, en especial, la falta de acuerdo

(3) P. CRUZ VILLALÓN, *La reforma del Estado de las Autonomías*, en *REAF*, 2, 2006, p. 77.

(4) Sobre esta etapa, véase E. AJA, *Estado Autonómico y reforma federal*, Alianza, Madrid, 2014, p. 67 ss.

(5) C. VIVER I PI-SUNYER, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, en AA.VV., *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2005, p. 12 ss.

entre los actores políticos convirtieron al Tribunal Constitucional en un actor principal⁶.

La aprobación de los EEAA cerró el mapa autonómico actual y consagró la naturaleza política de la autonomía de las diecisiete CCAA. Sin embargo, el sistema competencial suscitaba un problema adicional, ya que la Constitución solo establece las competencias estatales, remitiéndose a los EEAA para fijar las competencias autonómicas en cada caso. La posibilidad de que el sistema competencial difiriera entre CCAA en función de sus EEAA fue minimizada por la jurisprudencia constitucional, que interpretó de manera uniforme los distintos tipos de competencias e incardinó todas las materias en alguno de los títulos competenciales estatales o autonómicos, como pone de relieve que no hiciera uso de la cláusula residual. De este modo, tras las reformas estatutarias de finales de los noventa, el sistema competencial estaba definido y era altamente homogéneo.

Ahora bien, si el sistema competencial estaba definido, los EEAA ya habían cumplido con su función constitucional principal. De manera que, más allá de posibles reformas de mayor o menor entidad, restringidas básicamente al diseño institucional de cada Comunidad, los EEAA no podrían redefinir ni alterar el modelo global. En consecuencia, la función de definir, concretar o modificar los elementos centrales del sistema competencial sólo podía corresponder al Tribunal Constitucional, siempre y cuando no se llevara a cabo una reforma constitucional⁷. Frente a esta postura, la reforma del EAC se basaba en la idea de que la apertura del modelo autonómico es una característica definitoria del mismo, de manera que el principio dispositivo puede seguir actuando mediante las reformas de los EEAA⁸. Por tanto, conforme a esta propuesta, los EEAA pueden modificar de manera sustancial y asimétri-

(6) De hecho se ha calificado a la jurisprudencia constitucional de elemento constituyente del Estado. P. CRUZ VILLALÓN, *La constitución accidental*, en AA.VV., *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profeso Francisco Rubio Llorente*, vol. II, CEPCC, Madrid, 2003, p. 1174.

(7) Entre otros, G. FERNÁNDEZ FARRERES, *¿Hacia una nueva doctrina constitucional del estado autonómico? (Comentario a la STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, Thomson-Civitas, CizurMenor, 2008, p. 74 ss.

(8) E. FOSSAS ESPADALER, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, IVAP/MP, Madrid, 2007, p. 83 ss.

cael sistema autonómico, y la jurisprudencia constitucional debe tener en cuenta sus propuestas. En definitiva, esta comprensión de los EEAA conlleva otorgar un peso esencial a cada Comunidad Autónoma en la reforma del modelo autonómico, como agente que no solo inicia y, llegado el caso, vetan el proceso de reforma, sino que también establece el alcance de dicha reforma. Esta posición otorgaba un papel central a las instituciones autonómicas a la hora de concretar la constitución territorial del Estado en demérito del Tribunal Constitucional y abría la puerta a una profunda heterogeneidad.

Esta opción fue descartada por la sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010, sobre la reforma del EAC que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular. El Tribunal Constitucional solo declaró inconstitucionales catorce preceptos de 223 pero la propuesta de reforma quedó fuertemente transformada y sus aspiraciones recortadas mediante enrevesadas declaraciones interpretativas que no siempre se llevaron al fallo⁹. El alcance de estas declaraciones interpretativas llevó a que el sistema que la reforma pretendía diseñar se desmoronara¹⁰.

Los EEAA quedaron relegados a la estricta configuración del sistema institucional y normativo de las CCAA, ya que el resto del articulado parece contener tan solo propuestas legítimas sin eficacia jurídica. De este modo, tras esta sentencia, los únicos instrumentos de cambio del Estado Autonómico parecen ser la reforma constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sin embargo, la reforma constitucional parece improbable a la luz de las dificultades políticas que entraña¹¹ y

(9) Los comentarios doctrinales a esta sentencia han sido numerosos, entre otros cabe destacar el monográfico de la revista *Teoría y Realidad Constitucional* en su número 27, 2011.

(10) Curiosamente el Tribunal Constitucional no hizo el esfuerzo argumentativo que merecía el caso. De hecho, sorprendentemente llega a afirmar que dada «la exhaustividad con la que en los antecedentes se ha dado cuenta de las posiciones de las partes» no es necesario que en los fundamentos jurídicos haga más referencia a las razones que alegan las mismas para fundamentar su postura «siendo suficiente con la indicación de los antecedentes en los que se hayan reseñado las respectivas posiciones», Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2010 (Fundamento Jurídico 1º).

(11) Como el profeso MUÑOZ MACHADO ha puesto recientemente de relieve «son evidentes los temores que simplemente la apelación a la reforma genera temores que él no duda en calificar de «temores y respetos infundados». *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión

el Tribunal Constitucional es profundamente cuestionado por el Parlamento Catalán¹².

No es de extrañar, por tanto, que mayoritariamente se considere que la sentencia 31/2010 marca el inicio del conflicto político entre la Generalitat de Catalunya y el Estado español, de hecho fue contestada con una multitudinaria manifestación. No obstante, posiblemente sea muy simplista considerar que la citada sentencia fue capaz de generar una reacción de tal magnitud desde septiembre de 2010 hasta la actualidad sin la concurrencia de otros factores¹³.

En este sentido, cabría preguntarse qué papel ha podido jugar la crisis económica de la zona euro. Obviamente el nacionalismo catalán es anterior a la crisis, pero su crecimiento durante la crisis ha sido exponencial, haciendo plausible buscar una relación entre ambos fenómenos. Así, en primer lugar, ante la crisis económica las regiones económicamente fuertes han culpado de su crisis a la pertenencia a un Estado en el que su peso y necesidades no estarían justamente reconocidos. En segundo lugar, las reformas de la Unión Económica Monetaria durante la crisis han supuesto una indudable centralización, especialmente en Estados como España en los que la crisis ha sido particularmente fuerte y en los que la participación regional en las decisiones estatales y el sistema de financiación regional se caracterizan por un diseño altamente insatisfactorio¹⁴. Esta centralización no es eventual, como ha sido his-

nes, XII Legislatura, n. 638, 2018, p. 2.

(12) Este cuestionamiento trae causa tanto de las circunstancias que rodearon la redacción de la sentencia 31/2010, como por el papel central y, a mi juicio, desmesurado que ha jugado el Tribunal Constitucional en el conflicto catalán. Al respecto, véase M. GONZÁLEZ PASCUAL, D. TODA CASTÁN, *Katalonien und Spanien; Bruch oder Verfassungsreform?*, en *Die öffentliche Verwaltung*, Heft 7, 2016.

(13) Como se ha puesto de relieve posiblemente el descontento popular no trajo causa del efecto real de la sentencia sobre la autonomía de Catalunya sino los puntos más ideológicos de la sentencia, como el tono de la sentencia respecto de algunas cuestiones, la frustración que supuso la decisión del tribunal tras un complicadísimo proceso de reforma del Estatuto y la excesiva confianza en el Estatuto como instrumento de cambio del sistema constitucional. Véase E. AJA, *Estado Autonomo y reforma federal*, cit., p. 96.

(14) M. GONZÁLEZ PASCUAL, *Constitución Española y Gobernanza Económica europea: desnudez y crisis del Estado constitucional*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 109, 2017, pp. 25-26.

tóricamente en los Estados Federales cuando han afrontado una crisis económica, sino que las reformas propuestas para mejorar el funcionamiento de la zona euro apuntan a una innegable concentración del poder a largo plazo.

Por último, la crisis ha sido el caldo de cultivo para el surgimiento de movimientos nacionalistas de diverso tipo en el territorio de la UE. Estos movimientos pueden ser muy diferentes al nacionalismo catalán, pero se refuerzan entre sí al cuestionar el reparto de poder entre distintos niveles y debilitar a aquel que consideran su antagonista, mediante al llamamiento de la defensa de la nación frente a los considerados terceros¹⁵.

En este marco las ansias de tener influencia en el Estado parece haber mutado hacia el deseo de ser un Estado. Quizá este deseo no es nuevo pero la situación política ha hecho que se expanda entre la población de diferentes territorios, así como se considere más factible pese a las evidencias en contrario. Es en este complejo contexto de crisis económica, aumento de la desigualdad social y descrédito de los partidos políticos y de instituciones centrales del sistema constitucional en el que el movimiento independentista catalán persiste en su empeño por desbordar el marco constitucional.

2. La intensificación del conflicto: declaración de independencia y ejecución federal

En los años siguientes a la citada sentencia 31/2010, se organizaron diversas manifestaciones por asociaciones del movimiento independentista, siendo especialmente conocidas las organizadas cada 11 de septiembre (día de la fiesta de Catalunya). De hecho, tras la manifestación del 11 de septiembre de 2012 (bajo el lema *Catalunya nuevo Estado de Europa*), el presidente de la Generalitat, líder de la entonces CiU, convocó elecciones anticipadas, con el objetivo de obtener un mayor número de escaños y con la promesa de empezar una “transición”. Lejos de conseguir una mayoría más clara perdió escaños en el Parlamento

(15) CH. K. CONNOLLY, *Independence in Europe: secession, sovereignty and the European Union*, en *Duke Journal of Comparative & International Law*, vol. 24, 2013, pp. 79-80 y p. 97.

de Catalunya, sin embargo otros dos partidos independentistas (ERC y CUP) tuvieron mejores resultados y le apoyaron parlamentariamente.

Durante esa legislatura el principal tema de discusión entre los partidos fue el llamado *derecho a decidir*, expresión intencionadamente ambigua que en el fondo hacía referencia a la potestad de Catalunya para convocar un referéndum sobre su futura secesión¹⁶. En este sentido se aprobó por el Parlamento de Catalunya una *Declaración de Soberanía* que fue declarada inconstitucional el 25 de marzo de 2014. La respuesta de la Generalitat a la sentencia fue convocar un referéndum, convocatoria que fue primero suspendida y después declarada inconstitucional, dada la falta de competencia de Catalunya en la materia. No obstante, el 9 de noviembre de 2014 se acabó celebrando una especie de referéndum, auspiciado por el gobierno autonómico, organizado mayoritariamente por las principales asociaciones secesionistas, al margen de la normativa electoral, y en el que los no partidarios de la independencia no participaron.

Su celebración sirvió para relanzar dentro del movimiento independentista al Presidente de la Generalitat, que propuso la celebración de unas elecciones regionales en las que el único tema fuera independencia sí o no. Con dicho fin se formó la coalición, Junts pel Sí, que agrupaba a dos partidos independentistas, y se convocaron elecciones el 27 de Septiembre de 2015. La coalición independentista ganó las elecciones y, tras el apoyo de otro partido independentista (las CUP), Carles Puigdemont fue investido presidente. A pesar de que los partidos independentistas habían ganado las elecciones sin conseguir el apoyo de la mitad de los votantes, menos aún de la mitad del electorado, redoblaron sus esfuerzos por alcanzar la secesión de España.

Los meses de septiembre y octubre de 2017 marcaron el punto álgido de dicho intento. Durante el mes de septiembre se aprobaron las Leyes núm. 19/2017 de 6 de septiembre, *del referéndum de autodeterminación* y núm. 20/2017, de 8 de septiembre, *de transitoriedad jurídica* y

(16) Sobre el derecho a decidir, entre otros, véase J. TUDELA ARANDA, *El derecho a decidir y el principio democrático*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 37, 2016 y V. FERRERES COMELLA, *The Spanish Constitutional Court Confronts Catalonia's right to decide*, en *European Constitutional Law Review*, 2014, p. 588.

fundacional de la República. La primera ley convocaba un referéndum de autodeterminación vinculante, mientras la segunda proclamaba su carácter de norma suprema del ordenamiento del Estado catalán, quedando sometida a la misma la Constitución Española y el EAC, que pasaban a ser leyes ordinarias. El objetivo último de las normas era evidente, así como era obvia su inconstitucionalidad¹⁷. A pesar de que el Tribunal Constitucional advirtió expresamente de la inconstitucionalidad del referéndum que se pretendía realizar, este se celebró el 1 de octubre, participando fundamentalmente los partidarios de la independencia, sin que fuera de aplicación normativa electoral alguna y en medio de un enorme despliegue policial.

Sobre la base del resultado del 1 de octubre Carles Puigdemont declaró la independencia de Catalunya el 10 de octubre, aunque la suspendió. Ante esta situación el Consejo de Ministros le envió un requerimiento el 11 de octubre exigiéndole que aclarara si se había declarado la independencia de Catalunya, poniendo así sobre la mesa la posibilidad de activar el art. 155 CE, en el que se prevé la llamada *ejecución federal*. Al no ser atendido este requerimiento, el Senado autorizó la aplicación del 155 CE, cuya consecuencia principal fue la destitución de Carles Puigdemont y la disolución del parlamento autonómico¹⁸, convocando el Gobierno central elecciones autonómicas el 21 de diciembre de 2017. Asimismo, la fiscalía interpuso una querrela por rebelión contra los miembros del gobierno de la Generalitat, así como contra la presidenta del Parlament, y los líderes de los principales movimientos civiles independentistas (ANC y Òmnium), estando algunos de los mismos en prisión o fugados en Bélgica durante la campaña electoral.

(17) La entrada en vigor de ambas leyes fue suspendida tras interponerse un recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno y fueron declaradas inconstitucionales mediante las sentencias 114/2017, de 17 de octubre y 124/2017, de 8 de noviembre.

(18) El Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre 2017 por el que se autoriza la aplicación del 155 CE fue recurrido ante el Tribunal Constitucional estando pendiente de resolución (Providencias de 10 de enero y de 7 de febrero de 2018). Sobre las dudas de inconstitucionalidad que plantea el alcance de la aplicación del 155 CE en el caso catalán véase L. ÁLVAREZ, *El poder de coerción del artículo 155 de la Constitución Española como función del Estado total. Consideraciones críticas sobre su reciente aplicación al desafío secesionista de Catalunya*, en *Federalismi.it*, 10, 2018.

Las elecciones de diciembre de 2017 apenas cambiaron el equilibrio de fuerzas, volviendo a ganar los partidos independentistas pero sin llegar a la mitad de los votos válidos emitidos. De acuerdo con el punto E.9 del Acuerdo el Consejo de Ministros, de 27 de octubre de 2017 de aplicación del artículo 155 CE, las medidas de dicho Acuerdo se mantendrían «hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno de la Generalitat», hecho que se produjo el 29 de mayo de 2018¹⁹.

Finalmente fue nombrado presidente de la Generalitat Joaquim Torra, diputado de Junts per Catalunya, partido fundado por Carles Puigdemont durante la campaña electoral de 2017, que pidió ser investido de manera provisional hasta que pudiera volver como presidente Carles Puigdemont, ya que a su juicio es el presidente legítimo²⁰. La situación política, por tanto, en el Parlamento de Catalunya difícilmente podría ser más precaria y convulsa.

Sorprendentemente la situación dio un vuelco en el Gobierno español, ya que el día 1 de junio de 2108 Mariano Rajoy fue depuesto como presidente del Gobierno y en su lugar fue elegido Pedro Sánchez, secretario general de Partido Socialista Obrero Español (PSOE), tras una moción de censura. Esta moción trajo principalmente causa de los escándalos de corrupción del Partido Popular, pero el conflicto catalán jugó sin duda un papel relevante, siquiera sea porque que los partidos nacionalistas apoyaron la moción. En este sentido conviene apuntar que, no solo la relación entre el Partido Popular y los partidos nacionalistas vasco y catalán siempre ha sido más tensa que la del PSOE con dichos partidos, sino que durante todo el conflicto catalán el PSOE mantuvo una postura en cierta medida diferente al reclamar a los independentistas que cumplieran la ley, pero al gobierno central que abriera más vías de diálogo²¹.

(19) Este sorprendente retraso en el nombramiento de un nuevo gobierno catalán vino motivado por el intento de los partidos independentistas de nombrar presidente de la Generalitat a líderes independentistas incurso en juicios penales por rebelión.

(20) *Debat del programa i votació d'investidura del diputat Quim Torra i Pla*, Diario de Sesions del Parlamento de Catalunya, XII Legislatura, Sèrie P, núm. 10, 12 de maig de 2018, p. 5.

(21) Sirva como ejemplo la posición del Partido Socialista Obrero Español ante el despliegue policial el 1 de octubre de 2017: https://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2017/10/01/_oc16146_ddfd16f2.pdf.

3. El intento de reconducción del conflicto mediante la vuelta a la "normalidad": el impulso de la cooperación

La necesidad de que el conflicto entre la Generalitat y el Estado fuera abordado en foros políticos ha llevado a que en los últimos meses se hayan intensificado los encuentros e intentos de acuerdo entre el Gobierno central y el Gobierno de la Generalitat. Sin embargo, este diálogo se ve constreñido por las propias deficiencias del sistema constitucional español. En definitiva, no cabe olvidar que el independentismo ha intentado desbordar el Estado de Derecho y ha defendido una dicotomía falsa y peligrosa entre derecho y democracia que impide el desarrollo de vías informales e imaginativas para el acuerdo. Es preciso reconducir el diálogo a las vías legalmente previstas, no dejar dudas acerca de la necesidad de respetar el ordenamiento constitucional, por precario que este sea en lo relativo a espacios de entendimiento entre el Estado y las CCAA.

Sin embargo, en el Estado Autonómico faltan foros de encuentro y negociación entre las CCAA y el Estado. A esta carencia estructural se suman nuevos retos. En primer lugar, el profundo descontento de gran parte de la sociedad catalana respecto del Estado Autonómico. En segundo lugar, el surgimiento de nuevos actores políticos y la debilidad patente de los tradicionales. Así, han surgido nuevos partidos políticos, tanto en el plano estatal como autonómico, para los que el modelo territorial es, incluso, una cuestión central. Este cambio en los interlocutores agudiza la falta de espacios de participación y negociación política. En definitiva, la casi nula integración de los actores autonómicos en estructuras estatales de concitación política se había suplido en gran medida por el papel que jugaban partidos como CiU o el PNV. Sin embargo, es evidente que su rol ha cambiado, especialmente en el caso del primero, y que los partidos que ocupan su espacio tienen una agenda, intereses y modos de entender las políticas no necesariamente coincidentes.

En este sentido, las deficiencias de la colaboración en el Estado Autonómico son más graves que nunca, en un momento en que el diálogo político es imprescindible. No obstante, dadas las conocidas carencias del Senado²², y la absoluta inoperancia de foros como la Conferencia

(22) Es un lugar común en la doctrina española señalar la necesidad de una modificación profunda del Senado si se quiere que sea una auténtica Cámara territorial. De un lado sería nece-

de Presidentes²³, se ha optado por revitalizar las Conferencias Sectoriales, no exentas de problemas²⁴, y las negociaciones bilaterales en los foros previstos por el marco normativo. En consonancia, desde la toma de posesión del actual Gobierno, se han convocado y celebrado un total de 39 reuniones de Conferencias Sectoriales y se han constituido nuevas conferencias sectoriales²⁵.

La Generalitat ha participado en la mayor parte de estas reuniones, aunque con significativas ausencias, como en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Igualmente ha rechazado asumir la representación de las CCAA en los Consejos de la UE en 2018 y 2019, aunque en un pasado reciente fuera la principal impulsora de la participación autonómica en la UE. Por tanto, la cooperación multilateral está impulsando el Estado de las Autonomías tras el impasse de los últimos años, pero difícilmente podrá reconducir el conflictivo el ejecutivo catalán no cambia su postura al respecto.

Paralelamente ha habido una clara apuesta por la bilateralidad en las relaciones Estado-Cataluña haciendo uso de los foros legalmente previstos²⁶. Así el 1 agosto de 2018 se reunió la Comisión Bilateral de Co-

sario cambiar el sistema de elección de sus miembros, porque no permite la representación territorial. Del otro, sería preciso que tuviera competencias en relación con las CCAA más allá de la necesidad de que autorice la activación de la ejecución federal o sea la Cámara en la que se inicia la tramitación de normas como la relativa al fondo de compensación interterritorial. La bibliografía acerca de las deficiencias del Senado es cuantiosa. Un valioso resumen de sus carencias, así como de su posible reforma, se puede encontrar en *Consejo de Estado, Informe del Consejo de Estado sobre las modificaciones a la Constitución Española*, de 16 de febrero de 2006 (<http://www.consejo-estado.es>).

(23) La Conferencia de Presidentes surgió como un intento de potenciar la cooperación al más alto nivel político pero ha faltado voluntad política. De hecho, desde el año de su nacimiento, 2004, hasta la actualidad tan solo se ha reunido en seis ocasiones, dato que pone de relieve la irrelevancia en la que ha caído la Conferencia de Presidentes, a pesar de las expectativas que generó como foro que podría ayudar a remediar las carencias del Senado. Al respecto, sigue siendo de consulta obligada el trabajo de F. REVERIEGO PICÓN, *El Senado y la Conferencia de Presidentes, Teoría y Realidad Constitucional*, 17, 2006.

(24) Sobre las Conferencias Sectoriales *in totum*véase J.C. DUQUE VILLANUEVA, *Las Conferencias Sectoriales*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, 2007.

(25) Como la *Conferencia Sectorial para Asuntos de Seguridad Nacional* que no se había constituido pese a estar prevista en la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

(26) Las reformas de los EEAA de Cataluña, Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla León y Extre-

peración Generalitat-Estado²⁷, en la que se decidió reactivar todos los órganos de cooperación bilaterales previstos en el Estatuto. El 6 septiembre se reunió la Junta de Seguridad²⁸, en la que se abordó la incorporación de los Mossos d'esquadra al Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado. El 25 septiembre se reunió la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales²⁹, en la que se discutieron cuestiones como la financiación de los Mossos d'Esquadra, la refinanciación de operaciones de crédito a corto plazo de carácter estructural mediante endeudamiento a largo plazo o el impulso de las actuaciones necesarias para la concesión de avales por la Comunidad Autónoma. Por último, el 15 de octubre se reunió la Comisión de Infraestructuras³⁰. Se ha emprendido, por tanto, un intento de establecer un marco institucional de toma de decisiones conjuntas y acercamiento de posturas que intenta revertir el distanciamiento entre gobiernos en etapas anteriores. Es evidente que se busca fomentar una cultura del acuerdo, una confianza creciente entre administraciones con el objetivo de alcanzar una solución al conflicto en el medio o largo plazo, al adoptar las instituciones centrales una mayor lealtad al modelo autonómico³¹.

Sin embargo, el clima no podría ser menos propicio. De un lado, el independentismo catalán exige que sean absueltos y puestos en libertad los líderes independentistas que se encuentran en prisión. Muy a su pesar, el Tribunal Supremo se ha convertido en un actor principal del conflicto, actor que se guía por otras reglas, como no puede ser menos en un órgano jurisdiccional. Exigir a un gobierno que interfiera en un pro-

madura apostaron por la creación de las Comisiones Mixtas, aunque la cooperación bilateral no era nueva. De hecho, ya en 1987 se constituyeron diversas Comisiones bilaterales.

(27) Prevista en el artículo 183 del EAC.

(28) Prevista en el artículo 50 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

(29) Prevista en el artículo 210 del EAC.

(30) Prevista en la Disposición Adicional 3ª del EAC.

(31) Este intento de potenciar la cooperación no se ha limitado a las relaciones entre el Estado y la Generalitat de Catalunya, así se ha reunido la Comisión Bilateral Estado-Aragón y la Comisión Mixta de Transferencias para el País Vasco. Asimismo el Estado ha desistido en recursos de inconstitucionalidad respecto de diversas leyes autonómicas.

ceso judicial como base para un acuerdo político es un callejón sin salida en un Estado constitucional. La situación de los líderes independentistas presos o huidos es, sin duda, una losa a la hora de cualquier negociación al ser para una de las partes una condición irrenunciable y, para la otra, una condición de imposible cumplimiento.

De otro lado, partidos mayoritarios de la oposición, como el Partido Popular o Ciudadanos, han hecho de la total intransigencia ante la cuestión catalana el eje central de su programa político. De hecho, son frecuentes las peticiones formales de aplicación del art. 155 CE ante cualquier exabrupto del Presidente de la Generalitat³². También se ha solicitado formalmente que se aumente el control de las cuentas de la Generalitat de Catalunya³³ o que se asuma la coordinación de la policía autonómica mediante una cuestionable interpretación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional³⁴. Las posturas, por tanto, están profundamente enfrentadas, auspiciadas por sentimientos que parecen irreconciliables.

En el artículo 2 de la Constitución Española la autonomía política y la unidad de la nación española aparecen como los platillos de la balanza sin los que no se puede alcanzar el equilibrio, sin embargo en el discurso político de hoy se presentan como incompatibles. Cuando el diálogo entre actores políticos democráticamente elegidos se califica de rendición y la aplicación de la norma constitucional de negación de la libertad, el conflicto se presenta irresoluble. Las soluciones moderadas se descartan y, sin embargo, la política no es tal cuando no sirve para entenderse con el contrario. En este contexto, es necesario plantearse qué opciones deja nuestro marco constitucional, qué propuestas permitirían resolver el conflicto tanto entre la Generalitat de Catalunya y el Estado como dentro de la propia Catalunya.

(32) Se han presentado una moción y una proposición no de ley en el Congreso de los Diputados por el Grupo Ciudadanos y dos mociones en el Congreso de los Diputados y una tercera en el Senado por el Grupo Popular en las que se solicitaba que se iniciara el procedimiento previsto en el art. 155 CE.

(33) Moción presentada por el Grupo Popular ante el Senado.

(34) Mediante sendas mociones presentadas por el Grupo Popular ante el Congreso de los Diputados y ante el Senado.

4. *Propuestas de futuro. La esperanza de una reforma del marco constitucional*

El auge del movimiento independentista, así como su manera de entender el ejercicio del poder suponen un problema de primera magnitud para España. No cabe negar que su solución se plantea compleja, titánica, pero también inevitable. Es ingenuo negar la tremenda dimensión del conflicto socio-político dentro de Catalunya y los efectos tan negativos que tiene para el conjunto del Estado.

Es indispensable indagar qué alternativas nos confiere nuestro sistema constitucional. En primer lugar, cabría preguntarse si sería conveniente convocar un referéndum sobre la independencia de Catalunya. En este sentido, debe recordarse que muy posiblemente sería inconstitucional³⁵, aunque en la sentencia 42/2014 el Tribunal Constitucional fue crítico al respecto, y podría haber abierto la puerta a un referéndum sobre la independencia de Catalunya³⁶. Sin embargo, en todo caso, sería preciso confirmar la opinión del Tribunal Constitucional al respecto ya que la reforma constitucional parece difícil de sortear dada su jurisprudencia sobre el art. 2 CE³⁷. Aún más, dado el equilibrio de fuerzas dentro de Catalunya entre independentistas y no independentistas, un resultado ajustado provocaría un desequilibrio permanente dentro de la zona. No cabe esperar un efecto bálsamo de un referéndum en una sociedad tan fraccionada. Es un camino constitucionalmente muy cuestionable, y que presenta potenciales riesgos para la convivencia en Catalunya. Asimismo, debe tomarse en consideración la tensa relación entre democracia y federalismo. A los Estados descentralizados les cuesta más que a los unitarios mantener su legitimidad ya que la democracia se organiza en los márgenes de un territorio, pero en dichos Estados el poder central o federal atraviesa un conjunto de territorios democráticamente organizado³⁸. Así, en un sistema políticamente descentrali-

(35) STC 103/2008 (FJ 4º).

(36) V. FERRERES COMELLA, *ob. cit.*, p. 588.

(37) Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este punto véase, J.M CASTELLÀ ANDREU, *Tribunal Constitucional y proceso secesionista catalán: respuestas jurídico-constitucionales aun conflicto político-constitucional*, en *Teoría y realidad constitucional*, 37, 2016.

(38) A. BENZ, J. SONNICKSEN, *Federalism and democracy: Compatible or at odds with one another?*

zado, la coherencia de que las decisiones se legitiman por el consentimiento de los afectados está sometida a continuas tensiones. Se trata, en definitiva, de una tensión intrínseca a los sistemas políticamente descentralizados.

Esta tensión se agudiza por los mecanismos de democracia directa y/o participativa. La participación ciudadana a nivel local/regional puede generar dinámicas más complejas o incluso perversas, al ser más sencillo externalizar las desventajas de cualquier decisión y más difícil establecer un sistema de atribución de responsabilidades comprensible. Paralelamente, el nivel regional hace una mayor apuesta por estos mecanismos por diversas razones entre las que destaca una mayor cercanía al ciudadano que facilita la comunicación para explicar la iniciativa y fomentar la participación, así como una mayor percepción ciudadana de la capacidad individual de afectar el resultado³⁹. En definitiva, la democracia directa es sencilla y tentadora en el nivel local/regional pero puede resultar más peligrosa para los sistemas democráticos.

Ante la idea generalizada de que la descentralización siempre genera más democracia, es necesario llamar a la prudencia y recordar que solo será realidad si el conjunto del sistema fomenta la retroalimentación entre democracia y descentralización. La democracia directa, de hecho, tiene un mal encaje en los sistemas descentralizados⁴⁰ porque complica la difícil relación entre sistema de partidos y federalismo. En definitiva, la democracia directa puede provocar que resulte electoralmente más rentable el enfrentamiento entre partidos que la cooperación cuando surja un conflicto entre territorios. Como consecuencia, el referéndum puede implicar que no se intente alcanzar un acuerdo entre posiciones antagónicas, a pesar de que en la tolerancia y el acuerdo entre

Re-examining a tense relationship, en C. FRAENKEL- HAEBERLE ET AL. (ed.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Nijhoff, 2015, p. 20.

(39) K.P. SOMMERMANN, *Citizen Participation in Multi-level Democracies: An Introduction*, en C. FRAENKEL- HAEBERLE ET AL. (ed.), *ob. ult. cit.*, p. 11.

(40) Suele citarse el ejemplo de Suiza para enfatizar la compatibilidad entre democracia directa y federalismo, sin embargo es un supuesto único dado su funcionamiento altamente peculiar como democracia consociacional.

diferentes opiniones subyace el auténtico sentido de los sistemas democráticos⁴¹.

En segundo lugar, se suele plantear la necesidad de reformar la Constitución como solución al conflicto. Es innegable que una reforma constitucional es un procedimiento complicado que podría toparse con múltiples dificultades dadas las diferentes posiciones políticas al respecto. Además, no va a resolver todos los problemas pero nos daría otro marco para afrontarlos. Asimismo, una reforma constitucional podría actuar como catarsis colectiva de una sociedad cuya confianza en nuestro sistema constitucional ha disminuido. En definitiva, mostraría un auténtico interés y decisión a la hora de afrontar las demandas que provienen de Catalunya usando todos los mecanismos que el sistema constitucional nos confiere.

Ciertamente resulta ingenuo pensar que una reforma constitucional pueda resolver todos los problemas, pero mientras una sociedad apuesta por la reforma de la Constitución, sigue confiando en la misma. Las reformas constitucionales exigen prudencia pero no ponen en riesgo los sistemas constitucionales. De hecho, las dificultades políticas no solo no desaconsejan la reforma sino que la hacen más perentoria. En definitiva, «las reformas constitucionales importantes nunca se producen en momentos propicios»⁴².

Las dudas, en realidad, deberían limitarse a cuál sería el contenido de dicha hipotética reforma constitucional. Dado que la reforma constitucional buscaría, principalmente, dar respuesta a la deriva independentista en Catalunya, debería facilitar el encaje de algunas partes del territorio

(41) Precisamente por este motivo se ha rechazado la pertinencia de prever constitucionalmente la secesión de una parte del territorio, ya que puede aumentar el peligro de enfrentamientos entre facciones, reducir la posibilidad de acuerdo y compromiso, aumentar las decisiones políticas coyunturales en detrimento de las decisiones a largo plazo, introducir consideraciones irrelevantes e ilegítimas en las decisiones políticas, provocar comportamientos estratégicos o incluso chantajes políticos y, en general, hacer peligrar las perspectivas de un auto-gobierno a largo plazo. C.R. SUNSTEIN, *Constitutionalism and Secession*, en *The University of Chicago Law Review*, vol. 58, 1991, p. 634. No obstante, han defendido la pertinencia de semejante previsión en nuestro sistema F.J. BASTIDA FREJEDO, B. ALAÉZ CORRAL, *La acomodación constitucional de la secesión: el caso español*, en *Fundamentos*, 10, 2018.

(42) R. BUSTOS GISBERT, *Es urgente reformar la Constitución*, en *Agenda Pública*, <http://agenda-publica.elpais.com/es-urgente-reformar-la-constitucion/>, 22 de octubre 2018.

con aspiraciones sustancialmente diferentes, sin obviar el desarrollo alcanzado por el modelo autonómico.

No tendría sentido una reforma constitucional sin el apoyo de Catalunya ni lo contrario. Los graves problemas socio-políticos que generaría una reforma constitucional que tuviera el apoyo en Catalunya pero se rechazara con claridad en otras partes de España o al contrario, son evidentes. En definitiva, las peticiones de asimetría deben tomar en consideración el impacto que atenderlas tendría en el resto del territorio. Ciertamente no pueden confundirse las competencias de una región con los derechos de sus habitantes, ya que pueden protegerse con el mismo alcance y eficacia por el Estado siempre y cuando el sistema de financiación de los servicios públicos esté bien diseñado. Ahora bien, la igualdad en democracia es el mismo derecho a ser diferentes, lo cual implica que la atribución de un mayor nivel de autonomía a un territorio no puede cerrar la posibilidad de que se generalice, salvo que la diversidad de autonomías tenga un claro sustrato constitucional. No es la igualdad entre los ciudadanos la que obstaculizaría una salida asimétrica al conflicto catalán, aunque sea actualmente un discurso sencillo y repetido que la asimetría autonómica perjudicaría por se a los ciudadanos de otros territorios del Estado Español, es la autonomía política de las restantes CCAA, entendida como cristalización del principio democrático, la que hace extraordinariamente complejo crear nuevas asimetrías

Evidentemente carecería de toda lógica cuestionar aquellas diferencias históricas y culturales que se han mantenido, y que merecen reconocimiento y protección constitucional. Igualmente resulta muy problemático, política y constitucionalmente, establecer diferencias entre territorios en el texto constitucional cuya justificación última fueran cuestiones como el peso político y/o económico de una Comunidad Autónoma en un determinado momento. Ese sería el caso de una financiación específica para Catalunya, o conferirle competencias que se cerrasen a otras CCAA. Semejantes cambios se podrían hacer solo si se contara con un elevado respaldo en el conjunto del territorio, y posiblemente exigirían la adopción de fórmulas que evitaran posteriores conflictos.

La asimetría debería ser opcional y consensuada con el mayor número posible de CCAA⁴³.

Otro mínimo indispensable de una reforma constitucional sería el papel y funcionamiento del Senado. Carecería de todo sentido modificar el texto constitucional sin repensar seriamente una institución que no cumple la función que la Constitución le confiere, ser una Cámara de representación territorial. Función que debería conllevar que sea un foro que incentive y permita la cooperación. Ahora bien, cualquier solución que se proponga debe enmarcarse en el contexto actual de reforma del sistema de partidos, tanto en el plano estatal como autonómico⁴⁴. Por supuesto, si se opta por la reforma constitucional el impacto de la UE debe tenerse en cuenta, como han hecho la mayoría de los Estados Miembros. El Estado Autonómico y la integración en la UE son dos decisiones fundamentales del sistema constitucional español y mantenerlos separados es una ficción jurídica que no tiene correlato con la realidad.

En definitiva, a fecha de hoy sabemos qué no funciona en el modelo autonómico y cuáles fueron los errores en su diseño y posterior desarrollo. Obvio es recordar que no se puede volver atrás, como si el Estado Autonómico no hubiera sufrido una profunda evolución, como si no

(43) El derecho comparado ofrece mecanismos de reconciliación de intereses y voluntad política entre diferentes territorios dentro de un mismo Estado. Al respecto, cabe mencionar, la previsión de una doble concurrencia en el Art. 72.3 de la Ley Fundamental de Bonn. Este precepto permite que cada *Land* pueda decidir en algunas materias si quiere aprobar su propia normativa o si prefiere que la decisión se tome por el Bund, abriendo la posibilidad de una asimetría consensuada por los propios *Länder*. La doble concurrencia no ha tenido mucho éxito en la práctica alemana, pero eso no implica que no pudiera dar un mejor resultado en el caso español. Su escasa aplicación en la República Federal Alemana se debe, fundamentalmente, al poco interés que la mayoría de los *Länder* han mostrado por el precepto. Esta falta de interés trae causa de la escasa voluntad política al respecto de los *Länder*, hecho que dudosamente se produciría en el caso español, y de la poca entidad de las materias incluidas en el Art. 72.3 de la Ley Fundamental de Bonn, cuestión que podría solventarse fácilmente.

(44) El fraccionamiento del bipartidismo puede modificar el desempeño de las Cámaras territoriales. Así, la exigencia en la unidad de la votación de cada *Land* en el *Bundesrat*, prevista en el Art. 51.3 de la Ley Fundamental de Bonn, apenas dio problemas en el pasado, más allá de casos aislados como la votación de la Ley de Inmigración en Junio del 2002. En la actualidad la existencia de coaliciones en varios *Länder* hace mucho más complicado el acuerdo dentro del Gobierno de cada *Land*, hecho que en algunos supuestos ha llevado a que alguna votación haya tenido que posponerse *sine die*.

hubiera 17 CCAA con un elevado desarrollo normativo e institucional y que son actores políticos que pueden y quieren participar de la reforma constitucional. En definitiva el principio federal sólo cobra sentido en un proceso imposible sin la luz de la democracia⁴⁵. Lejos de existir una contradicción entre la democracia y el federalismo, la primera es un fundamento del segundo, ya que la regla mayoritaria, que se adecúa a la democracia “de forma estructural”, exige que cuando una cuestión debe ser decidida primero debemos indagar la mayoría relevante para tomar dicha decisión. Esta mayoría relevante para la solución de los problemas puede cambiar, convirtiéndose incluso los temas locales en nacionales bajo la presión de las circunstancias⁴⁶. En una reforma constitucional del Estado Autonómico hoy, las CCAA están llamadas a participar. Lo contrario no solo sería constitucionalmente cuestionable desde el principio de autonomía política sino, ante todo, una decisión de consecuencias socio-políticas impredecibles. La asimetría podría ser el punto de llegada tras la reforma pero no el de partida⁴⁷.

Igualmente debe enfatizarse que la descentralización política es una decisión fundamental que afecta al conjunto del sistema constitucional en sentido amplio y que depende a su vez de él. La correlación entre los elementos que conforman en la actualidad nuestro modelo constitucional debe ser tenida en cuenta, todos los pros y los contras deben ser valorados, y todos los sujetos implicados deben ser incluidos. Ello llama a la prudencia pero no niega la mayor, que hoy nuestro sistema autonómico no funciona y que precisa una reforma. La alternativa es seguir sin dar respuesta a los enormes problemas que nuestro sistema constitucional afronta, y que distan de ser pasajeros.

Las relaciones entre Catalunya y el Estado, y dentro de la misma Catalunya, están dominadas por emociones encontradas que hacen difícil la convivencia. La solución más sensata es el diálogo. Es el único camino que puede encontrar un marco en el que se reconozca la mayor parte de la población de Catalunya, contrarrestando los miedos y animadversiones con la esperanza de que seamos capaces de volver a ponernos de acuerdo.

(45) P. LERCHE, *Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip*, en *VVDStRL*, 21, 1964, p. 85- 87.

(46) M.J.C. VILE, *The structure of American federalism*, Oxford University, Oxford, 1961, p. 30

(47) F. CAAMAÑO, *El arreglo constitucional del que no se habla*, en *Fundamentos*, 10, 2018, p. 237.