

REFORMA ESTATUTARIA Y MUTACIÓN CONSTITUCIONAL

Estatutuaren erreforma eta mutazio konstituzionala

Statute reform and constitutional change

Miguel Ángel APARICIO PÉREZ
Universidad de Barcelona

Fecha de recepción / Jasotze-data: 14-05-2010

Fecha de aceptación / Onartze-data: 03-06-2010

Existe modelo constitucional originario de descentralización política con dos tipos de territorios autónomos: los denominados territorios históricos reconocidos por la disposición transitoria segunda de la Constitución (Cataluña, Galicia y País Vasco) junto con aquellos otros constituidos según el artículo 151 de la misma; y los creados de acuerdo con sus artículos 143 y 144. Dicho modelo fue eliminado por los pactos políticos de 1981 y 1992. La reforma estatutaria catalana actual ha perseguido, sin éxito, acercarse a ese modelo original.

Palabras clave: Cataluña. Reformas estatutarias. Estatuto de Autonomía. Constitución española. Territorios históricos. Autogobierno.



Jatorrizko eredu konstituzionalean aurreikusita dago deszentralizazio politikoa, bi lurralde autonomo mota bereizten dituena: Konstituzioaren bigarren xedapen iragankorrean aitortutako lurralde historikoak (Katalunia, Galizia eta Euskal Herria) eta Konstituzioaren 151. artikuluen arabera eratutakoak, eta Konstituzioaren 143. eta 144. artikuluen arabera sortutakoak. Eredu hori 1981eko eta 1992ko akordio politikoen ondorioz bertan behera geratu zen. Kataluniako egungo estatu erreformaren helburua oinarritzko eredura hurbiltzea izan da, baina ez du arrakastarik izan.

Giltza hitzak: Katalunia. Autonomi-estatutuen erreformak. Autonomi-estatutua. Espainiako Konstituzioa. lurralde historikoak. Autogobernua.



There is a constitutional model originating from political decentralization with two types of autonomous territories: the so-called historical territories recognised by the second transitional provision of the Constitution (Catalonia, Galicia and the Basque Country) along with those established in accordance with Article 151 of the same; and those set up in accordance with Articles 143 and 144. Said model was eliminated by the 1981 and 1992 political agreements. Current Catalan statutory reform has pursued, unsuccessfully, to steer itself towards this original model.

Keywords: Catalonia. The reformation of the Statutes of Autonomy. Statute of Autonomy. Constitution of Spain. Historical territories. Self-government.

SUMARIO

I. PLANTEAMIENTO. 1. Los puntos básicos de interpretación constitucional. 2. La descentralización política en el proceso constituyente. 2.1. Las *preautonomías*. 2.2. Los anteproyectos de Constitución. 2.3. El modelo autonómico resultante. II. NUDO. 1. Una aproximación textual al modelo constitucional de Estado. 1.1. Caracteres generales. 1.2. La conformación de los dos tipos de Comunidades Autónomas. 1.3. La atribución competencial. 2. Los pactos políticos. 2.1. Los pactos de 1981. 2.2. Los pactos de 1992. 2.3. La primera crisis del sistema. III. ¿DESENLACE? 1. El nuevo proceso de reforma en Cataluña: las iniciativas institucionales. 1.1. La Comisión de Estudio sobre el autogobierno de Cataluña. 1.2. La consolidación institucional de la alternativa de reforma estatutaria. 1.2.1. El contexto de la decisión política sobre la reforma. 1.2.2. El contexto jurídico constitucional. 1.2.3. La reforma estatutaria como proyecto de oposición política y de consolidación del autogobierno. 2. El proceso constitucional de reforma del Estatuto de Cataluña. 3. El nuevo modelo autonómico a partir del Estatuto de Cataluña. 3.1. Las expectativas del cambio de modelo. 3.2. El contraste entre el Estatuto de Cataluña de 2006 y el de 1979. 3.3. La extensión del modelo a otros Estatutos de Autonomía. IV. MODIFICACIONES ESTATUTARIAS Y MODIFICACIONES DEL MODELO DE ESTADO. V. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO

1. Los puntos básicos de interpretación constitucional

Al modo de los relatos clásicos, la narración de la aventura estatutaria podría también encuadrarse mediante su planteamiento, su nudo y su aparente desenlace. Esos tres momentos del relato, sin embargo, poseen tantas versiones como *cuenta-cuentos* lo interpretan. La más común y general dentro de la doctrina constitucionalista que sigue de la mano a la más primigenia doctrina administrativista (siendo tanto una como otra exponentes de la mejor ortodoxia) es aquella que viene a convenir en que la construcción del Estado autonómico ha

supuesto la configuración constitucional de un tipo de Estado *sui generis* que se inserta dentro de la amplia gama de los modelos políticamente descentralizados cercanos a las muy diversas figuras que en el día de hoy ofrece el federalismo cooperativo. De acuerdo con esa visión, el modelo, tan sólo prefigurado en la Constitución pero desarrollado mediante la puesta en práctica del principio dispositivo¹ a través de los estatutos de autonomía, ya ha alcanzado suficiente madurez y consistencia y, por ello, procede, consecuentemente, finalizar su diseño y anclar su resultado. Ese cierre, según tal postura, acaece o debe acaecer mediante la aminoración o eliminación de ese llamado principio dispositivo en cuya virtud, al parecer, se han disparado las inconsistencias del llamado Estado de las Autonomías².

¹ Vid. VIVER-PI SUNYER, C., Por favor, no disparen contra el pianista. Mito y realidad del (mal llamado) principio dispositivo, *REDC*, núm. 84, Madrid, 2008, pp. 339-358.

² Vid. Informe del Consejo de Estado. Este informe realiza una completa diagnosis política de lo que es el Estado autonómico y, sobre todo, de lo que debe ser. La holgura literaria con que efectúa sus aseveraciones más parece debida a una preconcepción cultural que a un análisis medianamente neutro (y, por tanto, serio) del texto constitucional. En tal dirección, cuando atiende a la propuesta del Gobierno central sobre la introducción de las denominaciones de las Comunidades Autónomas en el texto constitucional se despacha con lo siguiente: «Aunque basta lo dicho para descartar la conveniencia de utilizar la caracterización que los Estatutos hacen de la base social como parte del nombre, conviene añadir que, *dada la irrelevancia jurídica que en el Texto del Título Preliminar de la Constitución tiene hoy la distinción entre nacionalidades y regiones*, el traslado de esa distinción a otras partes de la Constitución sólo tendría sentido si se pretendiera con ello atribuirle consecuencias jurídicas, una pretensión que excede del ámbito de la reforma» (pp. 155 y 156 del texto original y 139 de la edición que aquí se ha utilizado). Se trata de una afirmación realizada como mera petición de principio que no llega a indicar en ningún momento por qué una distinción constitucional evidente es acompañada de una, al parecer evidente también, irrelevancia jurídica. Tal irrelevancia, sin embargo, viene explicada por su concepción de lo que, a su parecer, la Constitución consagra como sistema autonómico. Vale la pena reproducir todo el texto: «Aunque es indudable que en el origen de la descentralización política del Estado instaurada en 1978 está el propósito de dar respuesta al anhelo de autonomía política, que de modo muy vivo se experimentaba, sobre todo, en determinadas partes del territorio nacional, también es notorio que, a diferencia de la solución adoptada en 1931, la Constitución de 1978, *tal como ha sido aplicada en la práctica*, no ha querido satisfacer esa aspiración concediendo un régimen de autonomía únicamente a esas partes del territorio nacional» (pp. 169 y 170 del texto original y 147 de la edición utilizada. En ambos casos las cursivas son nuestras).

En estos dos párrafos se pueden observar las graves consecuencias de dos afirmaciones dichas como de pasada y que rigurosamente no sólo son discutibles y discutidas sino que solo con mucha dificultad pueden trasladarse al terreno de los hechos sin consecuencias para poder afirmarse como se afirma la veracidad (en términos de verdadero-falso) de que en la Constitución española carece de relevancia jurídica la distinción entre nacionalidades y regiones y que, *en la práctica*, la Constitución no ha querido conceder esa aspiración diferenciadora. Los dos párrafos formulan una falacia intelectual y jurídica sólo aceptable por quienes se sienten muy iniciados en esa minivisión constitucional: frente a ello se ha de afirmar que la diferenciación constitucional (nacionalidades y regiones) alude a un status diferencial que cualquier jurista tiene la obligación de descubrir e interpretar y que legitimar la aplicación *práctica* de la Constitución como parámetro de legitimidad constitucional sólo quiere decir

Según se tendrá ocasión de comprobar, no es ésta la orientación interpretativa que se seguirá en las siguientes páginas. Nuestra postura es que, *volis nolis*, la Constitución en su sentido primigenio contenía un modelo de estado muy distinto al actual y que sólo mediante pactos políticos extraconstitucionales ha devenido en lo que ahora es con la carga de provisionalidad que todavía posee. Desde la perspectiva que aquí se va a seguir y en la particular versión de quien esto escribe las líneas explicativas del proceso podrían resumirse en las siguientes:

- El pacto constituyente de 1978, reflejado en el texto constitucional, esbozó dos tipos de organizaciones regionales autónomas: las políticas (Cataluña, Galicia y el País Vasco) y las indefinidas (el resto), conteniendo importantes franjas de ambigüedad para su configuración futura.

- La evolución posterior, producto de una mutación constitucional, modificó ese primer pacto constituyente con la generalización de un modelo híbrido aunque desigual en el reparto o articulación territorial del poder político.

- Esta mutación constitucional se ha producido fuera de la Constitución mediante una combinación de instrumentos jurídicos y políticos de diversa naturaleza que (a) han pretendido la homogeneización formal de ese modelo a la par que (b) le han dotado de segmentaciones materiales diferentes.

- Uno de los efectos más llamativos de todo ese proceso ha sido el de que se ha instaurado una autonomía política para territorios que en el pacto constitucional no la tenían específicamente reservada en la forma en que finalmente

que la Constitución material (que tanto rechazo intelectual causa a la mayoría de escuelas jurídicas) –ese *aplicada en la práctica*– se impone al pacto constituyente y a la propuesta normativa del texto constitucional.

La coda final viene representada por la propuesta de suprimir el mal llamado principio dispositivo. Cuando el Consejo de Estado comenta el encargo del Gobierno central sobre las Comunidades Autónomas efectúa un colorista retablo de lo que considera que son consecuencias del principio dispositivo (el mantener siempre abierto el modelo autonómico) por cuya causa se hace preciso el eliminarlo: «Como en el imaginario colectivo de los españoles las ventajas temporales que la Constitución atribuyó inicialmente a Cataluña, Galicia y el País Vasco se asociaron con la distinción entre nacionalidades y regiones que la propia Constitución había establecido, aunque sin derivarse de ella consecuencia explícita alguna [afirmación que, como se ha dicho, carece de cualquier consistencia, al parecer de quien efectúa estos comentarios] [...] nuestras Comunidades Autónomas tienden por lo común a considerar que no deben existir entre los ámbitos competenciales respectivos más diferencias que aquellas que, como la lengua, los derechos forales o la insularidad, tienen reconocimiento explícito en la Constitución [...] Como consecuencia de todo ello, la eficacia del principio dispositivo para crear un sistema de distribución territorial del poder más diferenciado que el que cabría instaurar mediante la decisión directa del poder constituyente ha sido más bien escasa [...]».

Por eso, lisa y llanamente, considera que la mejor opción es hacerlo desaparecer través de la restricción de las fórmulas de reforma de los propios Estatutos.

ha tomado cuerpo, mientras que en los territorios a quienes sí se destinaba una específica solución de autonomía política se ha ido produciendo un progresivo desajuste entre sus pretensiones autonómicas y la realidad constitucional y estatutaria. Con ello se ha dado cuerpo a un sistema de descentralización política, tendencialmente homogéneo para todos los territorios autónomos, que es contestado por aquellas Comunidades que originalmente se hallaban en una posición constitucional diferenciada de la posición que la Constitución atribuía al posible resto de territorios.

- Por lo que respecta a Cataluña, el último intento de lograr una mayor adecuación entre esas pretensiones y su capacidad de autogobierno ha residido en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía con los resultados que más tarde se comentarán.

Pero tanto las posturas mayoritarias que abogan por la homogeneización como la que aquí se defiende que ancla su sentido en el pacto constituyente inicial han de ser situadas en los acontecimientos por los que ha discurrido todo el proceso siguiendo, eso sí, el planteamiento jurídico que, al menos formalmente, dicen mantener los distintos glosadores del fenómeno y que no es otro que el de partir de la supremacía normativa del texto constitucional.

2. La descentralización política en el proceso constituyente

2.1. Las *preautonomías*

Como es sabido, en la fase preconstitucional de la transición política, además de la reimplantación del régimen económico administrativo de Guipúzcoa y Vizcaya en octubre de 1976, se procedió a poner en marcha el llamado régimen de *preautonomías*, primero mediante el Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977 para Cataluña y extendido posteriormente a diversos territorios: de hecho, cuando, finalmente, se aprobó la Constitución ya estaban en dicho régimen todos los territorios que después se constituirían en comunidades autónomas, con las únicas excepciones de Cantabria, La Rioja y Madrid.

El ya mencionado Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977 restableció *provisionalmente* la Generalidad de Cataluña y ratificó como presidente de la misma a Josep Tarradellas. No obstante, únicamente dotó a la nueva entidad de competencias que ya poseían las diputaciones provinciales de las cuatro provincias catalanas y las que le transfiriera el Estado, sin que, en cualquier caso, se le confiriera capacidad de legislar. Y lo mismo se hizo con el País Vasco un mes después (Decreto-ley de 30 de diciembre de 1977), seguido en 1978 con una distribución generosa por el resto del territorio (por Decreto-ley de 11 de marzo de ese año se establecieron las *preautonomías* en Galicia, Valencia, Aragón y Ca-

narias; por la misma vía el 19 de abril siguiente se extendieron a Andalucía, las Baleares, Extremadura y Castilla y León, y el Decreto-ley de 27 de septiembre abarcó Murcia; y habría que esperar hasta después de la aprobación de la Constitución para que el 25 de agosto de 1979 se otorgara dicho régimen a Asturias y Castilla - La Mancha).

Este sistema influyó, como se ha dicho, en la propia formulación constitucional de la determinación de las marcas de identidad para que unos determinados territorios pudieran constituirse posteriormente en comunidades autónomas. Se quiere decir con ello que, aunque el texto de la Constitución, según se verá, continuaba las líneas de lo que se había marcado en la Constitución de la Segunda República en esta materia, sus disposiciones en orden a regular la identidad de los territorios ya estaban delineadas por la realidad de la extensión del sistema preautonómico.

De forma paralela a esta acción gubernamental, las principales contestaciones al Estado centralista hasta entonces vigente seguían procediendo de Cataluña y del País Vasco. No sólo porque en ambos habían reaparecido las respectivas formaciones nacionalistas sino también porque en ambos territorios las demás fuerzas políticas, sin práctica excepción, abogaban también por una nueva articulación del Estado basada en el logro de altos grados de autonomía política. Fue ese el momento en que estas reivindicaciones adquirieron una muy amplia generalización al sumarse a ellas la mayoría de las fuerzas políticas representativas de Andalucía, Aragón, Valencia y Canarias.

En dicho contexto, uno de los elementos esenciales de cambio en el proceso de transición política fue la toma de conciencia colectiva sobre la necesidad de modificar la forma territorial de Estado. Sobre ese aspecto se vertieron los más diversos y confusos proyectos que basculaban entre una suave descentralización administrativa hasta una poderosa descentralización política: y el problema se complicaba, además, porque casi todos los partidos, a pesar de haberse pronunciado en sus respectivos programas sobre la cuestión, se veían cruzados internamente por posiciones que, al introducir matices, llegaban a hacer irreconocible el modelo de Estado que cada uno de ellos defendía.

2.2. Los anteproyectos de Constitución

Por ello no es difícil el entender que el punto de mayor desacuerdo en la discusión del texto constitucional, tanto primero en la ponencia, como después en las respectivas comisiones, como, finalmente, en los plenos de las cámaras, fuera el relativo a la «organización territorial del Estado», que sería la denominación última con que la Constitución designó el tratamiento de esta cuestión en su título VIII.

En una síntesis muy concisa, puede afirmarse que en el horizonte de la discusión constitucional, al margen de reivindicaciones marginales de alguna que otra independencia territorial, las Cortes Constituyentes procuraron, ante todo, determinar dos elementos: *qué niveles de poder político debían seguir necesariamente en manos del Estado central y cómo y qué territorios podían asumir el poder político que aquel dejaba de mantener*. Por lo tanto, no entraron seriamente en escena ni posiciones federalistas, ni posiciones confederalistas, ni posiciones de centralismo a ultranza³. Lo que se debatió fue algo mucho más concreto: qué poderes debían corresponder al Estado central (lo que, en cierta forma, es igual a saber de qué poderes podía desprenderse) y qué posibles territorios podrían sustituirle en el ejercicio de los que ya no iba a poseer.

Sin embargo, la primera propuesta contenida en el anteproyecto de Constitución, según es sabido, preveía una autonomía política general para todos los territorios⁴. De alguna forma, esta proposición (en la que estaban de acuerdo todas las fuerzas políticas representadas en la Ponencia con la única excepción de AP) suponía la entrada en escena de un sistema que procuraba culminar el modelo de *doble velocidad* o de *velocidad voluntaria* (de la no autonomía a la autonomía) en la conformación del Estado compuesto pretendido, en mi opinión, por la Constitución de la segunda República española. Es difícil entrar en el comentario de esta parte del anteproyecto constitucional que fue publicado

³ Son frecuentes las alusiones al desiderátum de la forma federal de estado tanto por parte del grupo socialista como por parte del grupo comunista. Pero en ambos casos se plantea como un proyecto de futuro que no tenía por qué plasmarse directamente en la Constitución que se estaba discutiendo. Véase al respecto las intervenciones de Peces-Barba por el grupo socialista y de Solé Tura por el comunista en pp. 3262-65 del *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 88 de la sesión celebrada el 14 de junio de 1978. Es interesante también la intervención del Sr. Pérez Llorca que resume la posición del grupos mayoritario de UCD y cuyas afirmaciones más importantes, en nuestra opinión, fueron las siguientes porque, en cierta forma, exponían su programa de *política constitucional*:

«Entendemos que una cosa es defender una concepción determinada de la organización del Estado, y que es lícito y perfectamente legítimo defender el modelo federal, contra el que nosotros estamos en este momento, y otra cosa es manejar determinados conceptos sin rigor, e incluso sin una mínima información de lo que se establece».

«Estamos previendo para nuestro país una organización autonómica suficiente, flexible y abierta, con la intención y el espíritu de que se pacifiquen los problemas existentes en este momento y que no se cierren las puertas al futuro, y que preservando la unidad nacional se puedan ir solucionando gradualmente, a partir de la Constitución, los viejos problemas históricos que nuestro país tiene planteados». *Ibidem*, pp. 3263-64, las cursivas son nuestras.

⁴ Sus artículos 128 a 137 regulaban iguales condiciones de acceso a la autonomía e igual también era la naturaleza jurídica de sus estatutos y la naturaleza política de su autonomía que se ejercía a través de una asamblea legislativa, un Presidente y un Consejo de gobierno (arts. 132. 3, 133 y 134).

el 5 de enero de 1978 y que poco antes se había conocido por filtraciones de *Cuadernos para el Diálogo* y *El País*⁵, porque en el pequeño transcurso de tiempo que se produjo hasta el 17 de abril siguiente (fecha de la publicación del segundo *anteproyecto*) su transformación fue tan fulminante como, valga la expresión, fastasmal: sin saber por qué sí o por qué no el modelo territorial de estado cambió de manera radical. En el primer anteproyecto se planteaba un estado compuesto con autonomías políticas territoriales generales y, en el segundo, éstas se transformaron en un estado en el que debería haber algunas autonomías políticas territoriales y un resto de espacios territoriales (predefinidos por las circunscripciones provinciales) de una más que dudosa configuración política⁶.

En efecto, tras el alud de enmiendas presentadas y el pacto entre los representantes de UCD y el de AP, la propia Ponencia modificó de manera radical la anterior propuesta y en su Informe final ya se pergeñó el modelo que finalmente aparecería en la redacción definitiva de la Constitución: una mayoría de territorios con autonomía indefinida y una minoría, en función de su disposición adicional, con una autonomía política muy determinada⁷. Por eso, el núcleo duro del debate giró en torno a cómo solventar los problemas históri-

⁵ Existe un apunte del ponente constitucional, G. Peces-Barba, que atribuye la filtración del primer anteproyecto a un compañero, que no querido, militante de su propio partido, Pablo Castellano. El comentario es algo largo y desahogado, pero no explica por qué su propio partido rompió con la regla de confidencialidad que presidía el funcionamiento de la Ponencia constitucional: «Desde el principio tuve la impresión de que la filtración había salido de nuestro propio partido [...] e incluso sospeché que había sido Pablo Castellano. Nunca lo dije porque no tenía pruebas, aunque era bastante plausible que fuera así. Al cabo del tiempo el propio Castellano, en un acto con los periodistas, en los premios que estos daban a los parlamentarios, siendo yo Presidente del Congreso y estando presente confesó orgulloso su autoría». Vid. PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *La elaboración de la Constitución de 1978*, CEC, Madrid, 1988, pp. 88-89.

⁶ Vid. PÉREZ ROYO, J., *Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución*, REDC, núm. 69, Madrid, 2003. El autor compara el trabajo de la Comisión Jurídica Asesora en el proceso de constituyente de 1931 con el de la Ponencia constitucional de 1978. Y, en el fondo, llega a equipararlas porque indica, a mi juicio de manera correcta, que ambas se quedaron *cortas* al no ser capaces de formular un verdadero proyecto territorial de estado. Ello no obsta para que se pueda comprender el proyecto constituyente de los dos proyectos de cambio y, a la vez, los vacíos que tales proyectos siguieron arrastrando y aún arrastran si se quiere con mayor lastre todavía.

⁷ Aunque en su artículo 2 se mantenía la diferenciación entre nacionalidades y regiones, el Anexo al informe de la Ponencia donde se articulaba sistemáticamente el texto del anteproyecto que se seguía manteniendo después de incorporar las correspondientes enmiendas, se cambiaba la denominación del Título VIII en la línea que había propuesto AP («De la organización territorial del Estado») y se introducía abiertamente el doble sistema de Comunidades Autónomas de régimen común (arts. 136-138) y de régimen especial (Disposición Adicional) para quienes, además se preveía un cuadro institucional que giraba en torno a su Asamblea legislativa.

cos de desajuste entre el Estado y los dos territorios, por decirlo así, disidentes: Cataluña y el País Vasco⁸.

Precisamente, por la concreción con que se abordó el problema, fue el de más difícil solución y el de más tardía consagración constitucional. Porque, en efecto, todo el debate sobre la «organización territorial del Estado» y su culminación de cierre en el artículo 2 de la Constitución hubo de posponerse al tramo final del proceso constituyente cuando ya el resto de cuestiones habían sido pactadas: sobre ésta, en cambio, no se pudo llegar finalmente a un acuerdo e, incluso, del acuerdo final sobre este punto se descolgó la derecha más tradicional representada entonces por Alianza Popular.

Puede afirmarse que sobre el relato que se acaba de efectuar, con diversos matices, existe una práctica unanimidad doctrinal. Así, Rubio Llorente lo indicaba hace no mucho tiempo y con mayor cautela en fecha algo anterior lo había interpretado también su discípulo, M. Aragón Reyes⁹. Estas formulaciones, según puede verse en las notas al pie, unen con intensidades diversas las presiones de descentralización política y de descentralización meramente administrativa,

⁸ «Siempre el *deus ex machina* de la división territorial del poder está en Cataluña y el País Vasco, poquísimos en Galicia, cuyo nombre se introdujo (en) la Disposición Adicional simplemente porque había que recurrir a una fórmula retórica que no mencionase directamente a Cataluña y al País Vasco». Vid. RUBIO LLORENTE, F., Debate sobre las ponencias. En *La reforma constitucional: hacia un nuevo pacto constituyente?*, Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Madrid: CEPC-TC, 2009, p. 145.

⁹ Según Rubio, «el sistema de distribución territorial de poder que la Constitución instaura pretende [...] dos finalidades, una satisfacer las aspiraciones autonomistas de determinadas partes del territorio nacional, entre las cuales están esas dos partes que se llaman *nacionalidades históricas*, pero no con menor fuerza también la Comunidad Foral de Navarra [...]. De otra parte la Constitución pretende llevar a cabo una descentralización de la Administración del Estado [...]. Lo que explica esta división (la división territorial del poder político) es únicamente la primera de las dos finalidades pretendidas basada en razones que en la II República expuso Ortega y Gasset: la única manera de hacer tolerable para el resto de los españoles una autonomía política otorgada o reconocida a vascos y catalanes es ofrecer a los demás la posibilidad de gozar también de ella.» Obra y página citada en nota anterior.

Por su lado, M. ARAGÓN REYES, señalaba sin citar nombres lo siguiente: «Es cierto que la autonomía era exigida entonces de manera más enérgica en ciertas partes de España y, en tal sentido, se presentaba como una fórmula capaz de resolver esas cualificadas demandas y provocar, respecto de ellas, una mejor integración territorial. Pero también lo es que la opción por la autonomía no se tomó con el único objetivo de dar respuesta a aquellas concretas reivindicaciones (que esgrimían títulos históricos o culturales), ni tampoco en su función exclusiva de su utilidad para producir aquella mejor integración. Estas fueron razones de mucho peso, desde luego, muy importantes, pero no las únicas. Junto a ellas, como dije más atrás, estaba también la idea, casi indiscutible en aquellos años, de que la descentralización territorial era una forma de organización estatal más democrática y eficaz que la centralización y, en consecuencia, que la autonomía debería generalizarse (aunque no necesariamente con la misma intensidad) en todo el territorio del Estado. Señalar esto me parece importante para comprender mejor lo que vendría después». Vid. La construcción del Estado autonómico, *Rev. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió*, núm. 54-55 (2006), Valencia, p. 77.

factores ambos que son puestos de relieve por casi todos los comentaristas y que sirven, en sus diversas interpretaciones, para generar un *continuum* discursivo mediante el cual se llega al resultado de que la Constitución no previó dos tipos de Comunidades Autónomas de naturaleza jurídica y política diversa sino un solo tipo con dos subespecies únicamente separadas por el factor tiempo: las que podían asumir de forma inmediata el máximo de carga competencial y quienes debían esperar algún que otro plazo para poder alcanzarla, soportarla y ejercerla. En otras palabras, en la gran mayoría de estos planteamientos, lo que sus autores vienen a afirmar a continuación es que dicho modelo, aunque contenía dos modalidades básicas de acceso a la autonomía, tales modalidades no creaban dos tipos de descentralización política sino solamente dos tipos de asunción temporal de competencias que habrían de desembocar en una estructura descentralizadora homogénea¹⁰.

¹⁰ Existen otras interpretaciones marcadas por un realismo difícil de contestar pero escasamente asumibles si se utilizan los parámetros jurídicos dominantes. Así, Portero Molina viene a admitir dos cuestiones de fondo: en primer lugar, según su entender –que también es el nuestro– no existe ninguna duda en el hecho de que nuestros constituyentes dibujaran un sistema autonómico con dos tipos de territorios, de los cuales el primero debía ejercer una autonomía política y el segundo debía limitarse a ejercerla en un horizonte de mera descentralización administrativa. Y, en segundo lugar, contrapuesto a lo anterior, viene a afirmar y asegura que esa primera voluntad constituyente fue legítimamente modificada por la voluntad-soberanía popular ejercida por los dos grandes partidos estatales que llevaron la voluntad del pueblo a la conformación de la voluntad constitucional (y, en este segundo aspecto, disintimos en lo que tal posición pudiera tener de legitimación constitucional a los cambios introducidos).

Según el autor mencionado, «Ninguna especulación constituye, en cambio, la afirmación de que el diseño o proyecto de Estado de las Autonomías que los constituyentes tuvieron en su mente estaba encaminado a configurar dos clases de Comunidades, con diferentes niveles de autogobierno. Pero es evidente que aquel diseño muy poco tiene que ver con la que hoy es la realidad consolidada de un Estado autonómico, presidido por los principios de unidad, diversidad, solidaridad e igualdad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas».

Hasta aquí manifestamos nuestra total conformidad tanto con la primera afirmación como con la segunda. Pero es a partir de ahí donde comienzan (y terminan) las discrepancias de fondo: el mencionado autor, al margen de otros calificativos, describe el proceso de construcción del Estado de las autonomías como «un proceso eminentemente democrático»:

«Ha sido un proceso eminentemente democrático tanto por lo que respecta al fondo como por lo que hace a las formas y al ritmo seguido. *Lo primero* significa que el Estado de las autonomías es una decisión tomada por el titular, único y legítimo del poder constituyente, por el soberano, por el pueblo español, en el mismo momento en que se aprueba la Constitución».

Hasta aquí, como es lógico, nada que objetar: el poder constituyente se expresa a través de la Constitución que declara normativamente que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho. Pero, a partir de aquí, se cambia de tercio y comienzan a realizarse una serie de afirmaciones, asertos o transposiciones de claro origen politológico en las que mayorías políticas nacionales y poder constituyente parecen identificarse:

«Y *lo segundo*, porque no solo estuvo la voluntad del poder constituyente impulsando y legitimando democráticamente en su origen todo este proceso descentralizador, sino que, por medio de sus

2.3. El modelo autonómico resultante

Sin embargo, ni es esa la conclusión a la que se puede llegar después de la lectura de los debates parlamentarios ni mucho menos aún es la conclusión a la que se llega con una interpretación directa del texto definitivo constitucional.

La lectura de los debates que constan en el proceso constituyente nos informa de manera inmediata que lo que la mayoría política que lo dirige desea conseguir es un modelo modernizado de lo que se había proyectado en la Constitución de la Segunda República española¹¹.

El modelo republicano se basaba, por un lado, en la expresión de la voluntad de la población de cada territorio (lo que después se ha denominado impropriadamente «principio dispositivo»), que debían aceptar en referéndum al menos dos terceras partes de los electores inscritos en el correspondiente censo para que una o varias provincias limítrofes entre sí pudieran convertirse en región autónoma (art. 12.b, Constitución de 1931), y, por otro, en la concurrencia final de la voluntad de las Cortes que debían aprobar esa autonomía mediante ley. De hecho, el proyecto republicano descansaba sobre esa exigencia de una muy amplia voluntad popular para llegar a adquirir la autonomía de forma que lo que se preveía era la existencia de dos tipos de comunidades territoriales: las regiones autónomas y un importante resto de provincias que seguirían dependiendo de la organización central del Estado. Esto era así hasta el punto, incluso, que se previó la posibilidad de que provincias pertenecientes a regiones autónomas ya constituidas pudieran volver al régimen de vinculación con el poder central por el mismo sistema de referéndum con que se había constituido la región correspondiente (art. 22, Constitución de 1931).

representantes democráticos y expresándose por medio de las reglas de las mayorías de modo constante, también se debe afirmar que todo el proceso de construcción del Estado de las Autonomías ha sido posible porque el soberano lo ha querido, prestando su conformidad a los dos grandes partidos políticos de ámbito estatal que, desde las elecciones de 1979 hasta hoy, lo han venido representando mayoritariamente como lo prueba el haber obtenido siempre el respaldo de más del ochenta por ciento del electorado. Dicho de otro modo, el soberano ha apoyado con formas democráticas el ritmo de construcción del Estado de las Autonomías para que todo se haya desarrollado tal y como lo hemos conocido».

Estas citas corresponden a las páginas 252 y 256 de la aportación de PORTERO MOLINA, J.A., *El Estado de las Autonomías en tiempos de reformas*. En Terol, M.J. (coord.), *El Estado autonómico «in fieri»*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005. Como se hace evidente, el confundir sin más la soberanía popular con el poder constituyente y ambos conceptos con los resultados electorales nos lleva, en sus consecuencias más débiles, a entender que la Constitución se puede modificar sin reforma alguna por la mera presencia de tales mayorías. En sus consecuencias más fuertes llevaría a la declaración de la inutilidad funcional de la rigidez de una Constitución normativa.

¹¹ Vid. la intervención del diputado Sr. Pérez Llorca transcrita en la nota 2 donde evidencia la conexión entre el modelo territorial que se propone y el aventurado por la segunda república.

Se planteaba, de esta forma, un sistema mixto en el que unas provincias mancomunadas podían llegar a poseer autonomía propia y las demás provincias, en cambio, podían seguir adscritas al poder central, dada la evidente dificultad en obtener la mayoría de dos tercios de los electores inscritos en cada una de ellas.

Pues bien, en gran medida, éste fue también el esquema seguido por el constituyente de 1978 aunque adaptado a las nuevas realidades con una percepción muy directa del modelo regional italiano, en el que se combinaban regiones con estatutos ordinarios y regiones con estatutos especiales con un grado mayor de autonomía. Si, por otro lado, se tiene en cuenta que el sistema italiano había sido claramente inspirado por la Constitución republicana española, se puede llegar a la razonable conclusión de que la Constitución de 1978 reeditó, en cierta forma, el inicial modelo republicano con la voluntad de crear un Estado políticamente descentralizado de acuerdo con las necesidades que en aquellos momentos mayoritariamente se sentían. Por eso, lo que se deja plasmado en el texto constitucional de 1978, al margen de lo que después llegó a resultar, es una estructura bifronte o claramente *mixta* con territorios unos dotados de autonomía política especial y otros a los que se podría dotar o bien de esa misma autonomía política o bien de unos meros poderes administrativos descentralizados. De hecho esa fue la percepción que inmediatamente obtuvo T. R. Fernández aún antes de la promulgación de la Constitución cuando indicaba que:

las Comunidades especiales (es decir, las del art. 151 y disposición transitoria segunda) son entidades políticas *strictu sensu*, dotadas de un auténtico poder legislativo en el ámbito de sus competencias específicas [...]. Las Comunidades de Derecho común carecen, por el contrario, de ese poder legislativo propio, al que ningún pasaje del texto constitucional da apoyo directa o indirectamente [...]. La Constitución ha organizado, pues, dos tipos de regiones cualitativamente diferentes, una de carácter o nivel político y otras simplemente administrativas¹².

II. NUDO

1. Una aproximación textual al modelo constitucional de Estado

1.1. Caracteres generales

Y así fue. De lo que resulta escrito, en el Título Preliminar de la Constitución se combinan dos principios que simbolizan la síntesis de lo que es su

¹² FERNÁNDEZ, T. R., *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. I, Madrid: UNED, 1978, p. 351. El autor por esas fechas ya era discípulo directo de E. García de Enterría y, en consecuencia, ha de presumirse que esa era también la visión del maestro que tanto incidió después en la reorientación del modelo autonómico.

proyecto político territorial: la unidad de la Nación española y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones (artículo 2). Este precepto que, como se ha indicado, fue aprobado al final del proceso constituyente planteaba la existencia de un estado-nación en el que conviven unas nacionalidades y regiones con un derecho preexistente a constituirse como entes autónomos. El reconocimiento del derecho a la autonomía formalizaba algo que, según la dicción del texto constitucional, ya existía anteriormente. Dicho en otros términos: la Constitución no crea *ex novo* la autonomía sino que la *reconoce*. Y ésta es una idea que surge en varios preceptos constitucionales entre los que destaca su disposición transitoria segunda cuando concede validez retroactiva, a los efectos de alcanzar el mayor grado de autonomía constitucionalmente permitida, a los plebiscitos autonómicos celebrados durante la Segunda República por Cataluña, Galicia y el País Vasco en que se aprobaron sus respectivos estatutos.

Pero, si en el título preliminar se manifiesta el juego de esos dos principios, la interacción entre ambos se concreta en el título VIII, sobre la organización territorial del Estado; y ahí es donde se manifiestan todas las variantes, a veces contradictorias, sobre la estructura autonómica. En esas variantes aparecen líneas de trazo débil y líneas de trazo fuerte, como después se tendrá ocasión de comprobar. Pero, en su conjunto, desde la óptica que aquí se mantiene, parece bastante claro, como decíamos, que la Constitución contiene un modelo territorial de Estado de carácter mixto –en parte en la dirección seguida por la Constitución republicana, en parte atendiendo al modelo italiano de autonomías diferenciadas y en parte como proyecto específico del momento, según se ha indicado– que se fundamenta, por un lado, en el principio de voluntariedad en el ejercicio de la iniciativa autonómica¹³ y, por otro, en la separación de dos tipos de autonomía: la autonomía de régimen especial y la autonomía de régimen común en la que no tenía por qué existir asamblea legislativa, según viene a reconocer de forma expresa el propio texto constitucional¹⁴.

¹³ Esta capacidad de iniciativa, de carácter local y provincial en el sistema de régimen común y de carácter parlamentario territorial en las de régimen especial, ha sido calificada posteriormente como «principio dispositivo» para dar a entender que el motor de la construcción de las autonomías territoriales se hallaba en la activación de dicho principio. Nada menos exacto que esa forma de entender las facultades de impulso autonómico (vid. el comentario de C. Viver-Pi Sunyer mencionado en nota 1), sobre todo, como luego se indicará, si se tiene en cuenta que la estructura política territorial no se mueve por la presencia del principio dispositivo sino porque, por su propia naturaleza constitucional, es una estructura permanentemente abierta (Vid. VERNET I LLOBET, J., La apertura del sistema autonómico, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 14 (2002), Murcia, pp. 127-169).

¹⁴ En el artículo 69 5. CE, al hablar de la composición del Senado se indica de forma bien evidente esa posibilidad de existencia de comunidades autónomas sin asamblea legislativa: «Las Comunidades Autónomas designarán además un Senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. *La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma*» (la cursiva es nuestra).

Ya se ha señalado que el artículo 2 contiene la diferenciación entre nacionalidades y regiones. Como es obvio, son dos conceptos que procuran hacer mención a realidades diferentes y que se puso de manifiesto de manera transparente en los debates constitucionales en los cuales la posición mayoritaria integrada por las llamadas fuerzas de consenso entendió que dentro de la unidad de la Nación española existían dos tipos de configuraciones territoriales: las regiones y las nacionalidades. Y también entendió que estas últimas debían coincidir, en resumidas cuentas, con aquellas colectividades territoriales que o bien habían plebiscitado históricamente su estatuto de autonomía (Cataluña, Galicia y el País Vasco) o bien pudieran manifestar una especial y reforzada voluntad autonomista.

Pero estas cuestiones conviene analizarlas con un mejor detalle porque los elementos negativos de ese modelo también son evidentes: el artículo 2 de la Constitución no determina ni qué son las nacionalidades, ni qué son las regiones, ni en qué consiste el derecho a la autonomía. Por su parte, el título VIII, a estos efectos, lo único que viene a determinar es qué nivel de competencias pueden alcanzar las comunidades autónomas constituidas por el sistema común o por el sistema especial (que luego se describirán) y durante cuánto tiempo, sin tampoco determinar si todo el territorio del Estado se debería ordenar en comunidades autónomas o podrían quedar restos del mismo (al modo en que se previó en la Constitución republicana) sometidos a la disciplina del Estado central.

Lo primero que se debe destacar del sistema territorial de reparto del poder político ideado por la Constitución es que se trata de un sistema híbrido en el que se produce una definición en negativo: ese modelo supone, ante todo, la negación del tipo de Estado centralista que había sido llevado por el franquismo hasta sus últimas consecuencias. La voluntad constitucional, en este sentido, es muy evidente: ordena reorganizar el Estado y sustentarlo sobre unas bases de descentralización adecuada a las necesidades de cada uno de los territorios autónomos. Pero, como se ha indicado, las carencias constitucionales también son evidentes: se desconoce el grado de voluntad autonómica de los territorios y, por eso, no se realiza un mapa de las comunidades autónomas; se acepta la voluntad autonómica de los territorios históricamente autonomistas pero se duda de que otros (cual fue el caso de Andalucía) irrumpieran en la absorción de competencias estatales; se ponen trabas de muy diverso tipo para generalizar el modelo de autonomías de régimen especial, y, finalmente, el texto constitucional se muestra vacío a la hora de señalar la naturaleza política de las autonomías que se habían de constituir siguiendo el modelo de régimen común. En todo este complejo de aspectos inconcretos sobresale, sin duda, un elemento importante: el texto constitucional parece apostar de manera directa por la estructura autonómica de todos los territorios del Estado, a diferencia del de la Segunda

República, ya que, de no existir voluntad propia, las Cortes Generales podían, por así decirlo, sustituir su voluntad y obligarles a pertenecer a esa estructura de descentralización (como, de hecho, ocurrió tanto en el caso de la provincia de Segovia como en la determinación final de las provincias que habían de pertenecer a la comunidad autónoma de Castilla y León).

Con todo, a pesar de todos los vacíos existentes en el texto constitucional, no puede afirmarse la inexistencia de un modelo que determinara la estructura territorial del Estado. Lo que sucede es que la Constitución contiene un modelo con tres intensidades normativas diferentes: la proyectada sobre los territorios que históricamente habían plebiscitado sus respectivos estatutos, la que acompañaba a los territorios que ejercieran la iniciativa autonómica por la vía del artículo 151 y la destinada al restante grupo de territorios que habían de organizarse de acuerdo con el artículo 143 y 144.

Este sistema es un auténtico modelo territorial de Estado con suficientes rasgos definitorios como para poder entender que la Constitución no derivó su estructura territorial a las leyes de desarrollo sino que se encuentra de forma suficientemente desarrollada en el ya repetido título VIII. En una primera apariencia, en ese título se sitúan en el mismo plano el principio de autonomía de las provincias y los municipios y el principio de autonomía de las comunidades autónomas: el artículo 137 de la Constitución comienza por decir que «el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Pero, en el contexto del propio título, ello no es así porque, una vez realizada esa afirmación, tanto la autonomía municipal como la provincial quedan como garantías institucionales genéricas sin definición de contenido (art. 140 y 141.2 CE) mientras que todo su articulado posterior se destina a la regulación de las comunidades autónomas (arts. 143 a 158, además de las disposiciones adicionales primera y cuarta y las siete primeras disposiciones transitorias).

1.2. La conformación de los dos tipos de Comunidades Autónomas

Con tan extensa regulación parece razonable defender que el constituyente se sí contemplaba un determinado modelo territorial de Estado. Y, en efecto, tal modelo aparece cuando se analizan los preceptos destinados a la configuración de las diversas comunidades autónomas tanto en su faceta procesal como en su contenido sustantivo.

Desde el punto de vista del procedimiento, la Constitución distingue esencialmente dos vías para que los territorios se conviertan en comunidad autóno-

ma: la vía común o general y la vía especial, ambas reguladas con detalle tanto en el artículo 143 y 144, para la primera de ellas, como en el artículo 151 y la disposición transitoria segunda para la vía especial.

En la primera de las vías, las provincias limítrofes con características comunes podían asociarse en comunidad autónoma si las respectivas diputaciones provinciales, órganos interinsulares (en los casos de las Islas Baleares y Canarias) y las dos terceras partes del número de sus municipios que, al menos, representasen la mayoría absoluta de la población de tales territorios, tomaran la iniciativa de dar comienzo a ese proceso. A continuación (art. 146.1 CE) había de elaborarse un proyecto de estatuto de autonomía por una asamblea compuesta por los miembros de las respectivas diputaciones provinciales u órganos interinsulares y por los diputados y senadores elegidos en las provincias que habían de asociarse. Dicho proyecto había de ser remitido a las Cortes y tramitarse como ley orgánica, pudiendo, en consecuencia, ser modificado o rechazado por la voluntad del Parlamento estatal.

La vía especial, en cambio, era del todo diferente y señalaba con gran evidencia la distinta calificación o posición constitucional que se otorga a las comunidades autónomas creadas por este sistema. El procedimiento suponía una síntesis de lo establecido en el artículo 151 de la Constitución y en su disposición transitoria segunda. De acuerdo con ambos preceptos, para alcanzar de forma inmediata el mayor grado de autonomía, la iniciativa para el comienzo del proceso autonómico se daba por realizada para los tres territorios que habían plebiscitado históricamente sus respectivos estatutos (Cataluña, el País Vasco y Galicia); o, si algunas otras provincias con afinidades históricas y culturales lo decidían, debía efectuarse por acuerdo de todas las diputaciones provinciales, tres cuartas partes de los municipios que representasen la mayoría absoluta del censo electoral de esas provincias y, además, ser ratificado dicho acuerdo mediante referéndum por la mayoría del censo electoral de cada una de ellas. Y, si en este segundo supuesto no se obtuviesen las mayorías precisadas, el proceso no podría reiniciarse hasta transcurridos cinco años.

La Constitución, por tanto, señalaba dos direcciones para obtener la correspondiente autonomía territorial con importantes diferencias en la voluntad constitucional y política de cada una de ellas, o lo que es lo mismo, con importantes diferencias sobre la posición o jerarquía constitucional de cada tipo de territorio. En la vía común u ordinaria lo que prevalece es la voluntad política de las instituciones estatales centrales y, especialmente, de las Cortes Generales, que son las que definitivamente modulan, mediante la ley orgánica correspondiente, el contenido de poder de la comunidad autónoma así creada. Por el contrario, en la vía especial, lo que la Constitución prioriza es la voluntad del territorio, que no solamente se consagra en el momento de la iniciativa (convali-

dada en el caso de las comunidades históricas y agravada en las que pretendieran seguir la vía del artículo 151), sino también en el resto del procedimiento de aprobación y reforma de sus estatutos: en este segundo supuesto, los estatutos deben ser redactados directamente por los diputados y senadores representantes parlamentarios del territorio (sin intervención, pues, de las diputaciones provinciales) y ser enviados al Congreso de los Diputados para que sean discutidos por una comisión mixta, formada de forma paritaria por miembros de dicho Congreso y miembros de la asamblea que redactó el Estatuto.

Siguen las previsiones constitucionales marcando las diversas variantes en que podía desembocar el problema: no alcanzarse el acuerdo en la comisión mixta de los diputados del Congreso y de los representantes de la asamblea de parlamentarios autonómica, en cuyo caso se habría de proseguir la tramitación de la ley ante las Cortes sin que siguiera presente la voluntad del territorio; no obtenerse la aprobación del texto acordado mediante referéndum provincial, quedándose descolgada del proceso la provincia en la que no hubiera una mayoría favorable a ese proyecto, y, finalmente, en el supuesto de que hubiera un acuerdo conjunto de la comisión mixta antes indicada y de que las provincias aprobaran mediante referéndum el texto propuesto, las Cortes debían no aprobarlo sino ratificarlo mediante ley orgánica. Es decir, la Constitución, en el fondo, ni contempla la posibilidad de disidencia entre el proyecto de estatuto y la comisión mixta, ni prevé la posibilidad de que una provincia no apruebe por referéndum el proyecto de estatuto, ni tampoco deja margen de maniobra a las Cortes Generales para que disientan de un documento así acordado.

Los dos tipos de autonomía son, pues, constitucionalmente muy distintos. Y lo son no tanto por el tipo de competencias que pueden asumir, según se verá más adelante, sino por la fuerza constitucional de sus respectivos estatutos y de la configuración de las instituciones que, respectivamente, los conforman. Por eso puede afirmarse que la Constitución consagra un sistema mixto en el cual unos determinados territorios debían poseer una posición claramente subordinada a la del Estado central (que era el que disponía y graduaba sus niveles de autonomía), mientras que otros (los que se crearan por el sistema agravado del artículo 151 de la Constitución y las llamadas comunidades históricas contempladas en su disposición transitoria segunda) adquirirían una posición derivada de una especie de pacto federal reflejado en el proceso de creación de sus respectivos estatutos.

La dualidad de sistemas que se acaba de apuntar se evidencia aún más por el hecho de que la Constitución ordena de manera directa el sistema político de las comunidades autónomas aquí denominadas como de régimen especial y deja de hacerlo en las que también se han calificado como de régimen común. En las primeras, según determina el artículo 152 de la Constitución:

la organización institucional autonómica se basará en una asamblea legislativa elegida por sufragio universal con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un consejo de gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un presidente, elegido por la asamblea de entre sus miembros, y nombrado por el rey, al que corresponde la dirección del consejo de gobierno, la suprema representación de la respectiva comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El presidente y los miembros del consejo de gobierno serán políticamente responsables ante la asamblea.

En adecuado contraste, las demás comunidades autónomas formadas por el procedimiento destinado a las comunidades de régimen común o general no contienen previsión constitucional alguna sobre cuál había de ser su estructura orgánica o institucional. Únicamente, el artículo 147.2.c de la Constitución señala que todos los estatutos de autonomía deben contener «la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias». Como es obvio, ello no implica que tales estatutos pudieran establecer las instituciones parlamentarias o ejecutivas que creyeran oportunas sino que, de acuerdo con una interpretación sistemática de la Constitución, habrían de poner en funcionamiento aquellas instituciones que resultaran funcionalmente adecuadas para ejercer las competencias que les podían ser atribuidas a partir de la Constitución.

1.3. La atribución competencial

Es decir, la diferenciación constitucional se muestra suficientemente clara sobre la perspectiva de existencia de comunidades autónomas sin poder legislativo y otras, en cambio, con poder legislativo ordenado de manera directa por el propio texto constitucional. No se manifiesta esa claridad, sin embargo como se advertía anteriormente, en cuanto a la distribución competencial, pues su sistema se fundamentó en criterios más temporales que materiales: de acuerdo con la regulación contenida en sus artículos 148 y 149, a los que después se hará una referencia más detenida, la Constitución determinaba qué materias podían pasar a ser objeto de la competencia de uno y otro tipo de comunidades autónomas. El grado más bajo se encuentra detallado en el artículo 148 y el más alto, e inmediato en términos temporales, en el artículo 149. Pero, en términos cualitativos, tanto las comunidades de régimen especial como las de régimen común podrían obtener los mismos niveles competenciales: según declara el artículo 148.2 de la Constitución, «transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus estatutos, las comunidades autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149».

Con ello, el texto constitucional parece ofrecer competencias básicamente de orden administrativo o ejecutivo a las comunidades de régimen común y

competencias de mayor contenido político a las de régimen especial. No obstante, se trata de una falsa impresión por lo ya indicado. Es evidente que las competencias que se contienen en el artículo 148 todas ellas, las que podrían ser asumidas por los estatutos de régimen común, poseen un carácter evidentemente administrativo. Basta una breve referencia: alteración de términos municipales; ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; obras públicas propias; ferrocarriles y carreteras interiores; puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos; agricultura y ganadería; montes; artesanía; museos y bibliotecas; cultura; promoción del turismo y del deporte; asistencia social; sanidad e higiene, y algunas otras de menor entidad. Todo este conjunto de materias responde a una clásica visión de la descentralización administrativa. Y, otra vez en contraste, las competencias que, además de las que se acaban de citar, podrían obtener de inmediato las comunidades autónomas de régimen especial venían determinadas en el artículo 149 siguiente cuando fijaba un sistema especial de competencias compartidas entre el Estado central y las comunidades autónomas al establecer uno de los grandes mecanismos de colaboración (y de conflicto) entre ambos: la adscripción de la competencia sobre la regulación de las bases o principios generales sobre materias como, por ejemplo, las bases de la ordenación de crédito, banca o seguros o la planificación general de la actividad económica al Estado, y el desarrollo legislativo y la ejecución de esas bases a las comunidades autónomas. Todas estas materias podían ser asumidas de forma inmediata por las comunidades autónomas de régimen especial pero también podrían serlo, transcurridos los cinco años a que antes se aludían, por las de régimen común si se hubiera procedido a modificar el correspondiente estatuto.

Este sistema apuntaba en todos sus aspectos a que habrían de existir dos tipos de comunidades autónomas: unas derivadas directamente de la Constitución y otras que deberían, por delegación constitucional, ser desarrolladas a lo largo del tiempo por la voluntad legislativa del Estado central. Con lo cual, se debían instaurar dos grandes tipos de comunidades autónomas: unas de carácter constitucional directo, y otras derivadas de la voluntad de las instituciones estatales centrales con posibles contenidos competenciales diferentes. No obstante, la Constitución dejaba sin regular (y no era poca cosa) el paso, mediante las correspondientes reformas estatutarias, desde una situación de descentralización administrativa a una situación de descentralización política.

Con este escenario de dos grandes tipos de territorios autónomos cobra sentido el mecanismo de origen italiano denominado «ley marco», mediante el cual, según el artículo 150.1 de la Constitución, las Cortes podían atribuir a todas o a algunas de las comunidades autónomas la facultad de dictar normas legislativas de acuerdo con los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Dicho instrumento –que no ha sido prácticamente utilizado– lo que pre-

tendía era dotar puntualmente de capacidad legislativa a aquellas comunidades que sólo tuvieran competencias de índole administrativa. Y también parecido significado podía tener el apartado 2 del mismo artículo quien, además de contener unas cláusulas permanentes de apertura, advertía que el Estado, mediante ley orgánica, podría transferir o delegar facultades correspondientes a materia de titularidad estatal, reservándose los mecanismos de control que se estimasen convenientes.

La utilización que a este precepto se ha dado posteriormente ha cambiado de manera radical su inicial significado a la par que se cambiaba, según se defiende en estas líneas, el sentido constitucional que se había dado al propio sistema autonómico¹⁵.

2. Los pactos políticos

2.1. Los pactos de 1981

Pero todo el complejo sistémico constitucional se vio trastocado por la alteración del proceso político. Alrededor del intento del golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 se fraguaron una serie de pactos políticos con la pretensión de armonizar el proceso de configuración autonómica del Estado. Tales pactos culminaron en los llamados «acuerdos autonómicos» del 31 de julio de 1981, firmados por los entonces dos principales partidos políticos de ámbito estatal (UCD y PSOE) y condujeron a reformular el modelo constitucional de Estado. Según tales pactos, se había de dirigir desde el centro del Estado todo el proceso autonómico, y se había de generalizar un modelo autonómico común para los distintos territorios. Para ello se fijó el definitivo mapa autonómico y se dispusieron fórmulas originales de lo que se ha denominado «ingeniería constitucio-

¹⁵ La utilización de las leyes orgánicas de transferencia y delegación ha puesto de relieve desde el primer momento postconstitucional la manipulación más burda del proceso autonómico previsto en la Constitución: primero se utilizaron para adherirse, con evidente desmesura de todo tipo, a los estatutos de la Comunidad Valenciana y de Canarias (LOTRAVA y LOTRACA) y, después, tras los pactos de 1992, para fijar de manera uniforme los techos competenciales de las distintas Comunidades Autónomas. Utilización que, según RUBIO LLORENTE, «hizo un poco daño a la Constitución» (en *La reforma...*, *op. cit.*, p. 147), con lo que podría aparecer una nueva categoría conceptual (la Constitución como cuerpo orgánico sensible, me atrevo a apuntar) pero a las que no califica de contrarias a la Constitución: la categoría conceptual de una Constitución dañada parece más bien referirse a una falta de respeto intelectual antes que a una verdadera vulneración jurídica. Pero se mire como se mire, desde esa perspectiva jurídica, esa ley orgánica general de transferencia a las Comunidades Autónomas de régimen común o era constitucional o no lo era. Y, en la opinión que aquí se mantiene, después de haberse desvirtuado la Constitución en sus propios orígenes, tanto daba que esa segunda reconstrucción fuera constitucional como que no lo fuera.

nal», como fue la de determinar que las comunidades de Valencia y Canarias adquirieran una especial naturaleza, pese a formalizarse por el procedimiento de acceso común a la autonomía, mediante el utensilio de adjuntar al respectivo estatuto de autonomía una ley orgánica de transferencia por la que, transcurridos los cinco años que más arriba se mencionaban, cada una de estas dos comunidades adquirirían el pleno de las facultades competenciales otorgadas por el artículo 149 de la Constitución. También se acordó que la provincia de Madrid sería una comunidad autónoma y que Navarra lo sería, aplicándole la disposición adicional primera de la Constitución, con lo que después sería denominada Ley orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. Pero, además de estas particularidades, en los acuerdos de fondo, se dispuso que todas las comunidades autónomas tendrían naturaleza política y dispondrían de asamblea legislativa y que, en definitiva, no habría una posición constitucional diferente entre unas comunidades y otras.

Estos acuerdos se formalizaron posteriormente mediante la Ley orgánica de armonización del proceso autonómico, de 30 de junio de 1982 (LOAPA), impugnada ante el Tribunal Constitucional y declarada inconstitucional en sus términos formales (STC 79/1983) pero aceptada en sus elementos esenciales de contenido.

Así sucedió: tras eliminarse su naturaleza orgánica y su naturaleza de ley de armonización, se mantuvo la voluntad normativa de proceder a una rectificación del sentido marcado por la Constitución. Pervivieron de esta forma los acuerdos políticos y, mediante ellos, se cambió el modelo constitucional de Estado, produciéndose, como señaló L. Vandelli y lo aceptó E. García de Enterría, una verdadera mutación de la constitución territorial; es decir, un cambio de sentido en lo que se había proclamado en el texto de la Constitución sin modificación de su contenido literal.

Se ha de entender que en aquellos momentos de implantación del texto constitucional las relaciones territoriales y políticas eran especialmente tensas. Valga un mero recordatorio: el Gobierno de UCD había decidido que ningún territorio, a excepción de los históricos ya contemplados de manera expresa en la Constitución, podría acceder al sistema especial de autonomía previsto en el artículo 151 de la Constitución al que anteriormente se hizo referencia. Pero, en su contra, diversos territorios (Andalucía, Valencia, Aragón, Canarias) ya habían iniciado sus procedimientos de acceso a la autonomía por esa vía especial. Y, en el caso específico de Andalucía, sus ocho provincias habían podido pronunciarse mediante referéndum sobre la iniciativa de acceder por la vía especial de dicho precepto al sistema autonómico. En tal pronunciamiento todas las provincias, con excepción de la de Almería, contaron con la mayoría absoluta favorable que exigía el mencionado artículo constitucional. Todo ello sucedía en 1981 y

se rompía de esta forma la voluntad política del Gobierno central mientras se preparaba el golpe de Estado antes aludido.

Pues bien, fracasado ese intento de golpe y consagrado el referido acuerdo entre los dos grandes partidos, el desarrollo del proceso autonómico adquirió una rapidez extrema: los estatutos de autonomía de Andalucía, Asturias y Cantabria se aprobaron en diciembre de 1981; los de La Rioja, Murcia, la Comunidad Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra, entre julio y agosto de 1982, y, finalmente, en febrero de 1983, se aprobaron los de Extremadura, Madrid y Castilla y León. Y, mientras tanto, todavía hubo que realizar otros experimentos de ingeniería constitucional: sustituir la voluntad de la provincia de Almería mediante un acuerdo de las Cortes Generales, tras reformarse la Ley orgánica del referéndum, y por la misma vía de ley orgánica sustituir la voluntad de las provincias de Segovia y León que no habían deseado incorporarse a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La conclusión, por tanto, es la de que, a la par que el proceso autonómico se había implantado en todo el territorio estatal, esa implantación se había realizado, por así decirlo, al margen de las determinaciones constitucionales. Y dicha extensión o implantación poseía un sentido unitario conjunto: el distribuir parecidos márgenes de poder político a cada uno de los territorios constituidos en comunidad autónoma, con independencia de la forma de acceso a la autonomía o del calado histórico de su propia identidad territorial.

2.2. Los pactos de 1992

Y así, después de haberse cubierto esa primera etapa de generalización del sistema común, con las excepciones ya mencionadas, al entrar su vigor la previsión constitucional de que las Comunidades Autónomas podrían, transcurridos cinco años, ampliar sus competencias dentro del marco del art. 149 mediante la reforma de sus respectivos estatutos (art. 148.2. CE), la opinión común de todos los territorios y de las instancias centrales de poder fue la de entender que el sistema autonómico general se regía por pautas de homogeneización y de paridad intercomunitaria y que se debían conformar definitivamente de acuerdo con el parámetro de la autonomía de Cataluña. Como describe E. Aja, lo que se debatía a partir del cumplimiento de ese plazo de cinco años era si procedía tal reforma estatutaria o bastaba con proceder a la modalidad de la aprobación de leyes orgánicas de transferencia y delegación¹⁶. Al final se optó por simultanear

¹⁶ AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Madrid: Alianza, 2003, pp. 82 y 83.

ambas vías, tras los nuevos acuerdos entre PSOE y PP en 1992, y aprobar una Ley Orgánica de Transferencias (la LO 9/92) y proceder a partir de 1994 a la reforma de los Estatutos. Con ello se aseguraba la igualdad de niveles de competencias no sólo en las Comunidades Autónomas con los estatutos reformados, sino también el de éstas con el resto que hasta ese momento disponían de un nivel superior.

Puede decirse, pues, que, en términos jurídicos, a partir de ese momento (y con la agregación posterior de la reforma del Estatuto de Canarias) no sólo se había completado el sistema autonómico sino que, además, sus componentes habían sido igualados por un parecido rasero normativo sobre su identidad política y constitucional. En cierta forma, podría parecer que el proceso autonómico había finalizado en su conformación definitiva a la espera únicamente de que se completaran los traspasos de los correspondientes servicios¹⁷.

2.3. La primera crisis del sistema

Sin embargo, ni ello era así ni tampoco podía serlo. Por un lado, porque las autonomías originarias (específicamente Cataluña y el País Vasco) que habían funcionado como elementos de tracción y de atracción de todo ese proceso habían quedado marginadas y, en ocasiones, automarginadas del mismo. Si, en un primer momento, Cataluña se presentó como factor de reestructuración del Estado, a lo largo de los casi veinte años de sucesiva implantación autonómica, sus instituciones e incluso sus fuerzas políticas carecieron de canales de participación para poder incidir en ese cambio. Por otro lado, la cohesión interterritorial no existía más que por imposición directa del gobierno central, dueño no sólo de la dirección del proceso autonómico sino también de las posibles relaciones intercomunitarias. En tercer lugar, la capacidad real para el ejercicio de las competencias otorgadas por los Estatutos difería ostensiblemente de unas a otras Comunidades Autónomas. Y, finalmente –entre otras concausas– no existía un sistema o engranaje constitucionalmente garantizado y políticamente consensuado que permitiera el funcionamiento armónico del Estado así *compuesto*; además de existir la previsión constitucional, siempre abierta, sobre las posibilidades de transferencia o delegación de las competencias estatales o las propias previsiones de los Estatutos sobre su propia reforma (Artículo 150 CE).

¹⁷ En los pactos suscritos por el PSOE y el PP el 28 de febrero de 1992 afirmaban de manera expresa su intención de «ultimar, de acuerdo con las previsiones constitucionales, la definición concreta del desarrollo del Título VIII de la Constitución». Véanse *Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Madrid: MAP, 1992, p. 20.

En cualquier caso, desde la óptica de las fuerzas políticamente organizadas en cada territorio y, esencialmente desde la perspectiva nacionalista, el proceso de generalización del modelo autonómico se había vivido como un proceso de sustracción y devaluación de la identidad histórica, lingüística, cultural y política de las Comunidades de Cataluña y el País Vasco. Más en la primera que en la segunda dadas las profundas diferencias de las conformaciones sociales y políticas correspondientes y, sobre todo, porque al País Vasco se le había reconocido un sistema de Gobierno y financiación de contenido singular y, en cierta forma, privilegiado.

En esta tesitura, el anuncio de la necesidad de modificaciones en los Estatutos de las Comunidades Autónomas de régimen especial llegó con los primeros acuerdos adoptados por fuerzas nacionalistas periféricas en el mes de julio de 1998 (*Declaración de Barcelona*, firmada por el Partido Nacionalista Vasco, Convergència i Unió y el Bloque Nacionalista Galego), en los que se exigía una nueva redistribución del poder político entre las *diferentes instancias y niveles*. Hay que hacer notar que estos partidos tenían un peso decisivo en el funcionamiento de las respectivas autonomías territoriales porque los dos primeros eran mayoritarios y ejercían el gobierno en sus propias Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña, respectivamente, mientras que el tercero siempre había sido en Galicia una pieza importante de su funcionamiento institucional.

Posiblemente tal declaración no fue determinante de los acontecimientos posteriores pero reflejó con cierta agudeza una situación política que hacía aflorar dos cuestiones importantes: por un lado, que la generalización y homogeneización del sistema autonómico estaba socavando la legitimidad de las aspiraciones nacionalistas de cada una de esas tres formaciones políticas; y, por otro, como base objetiva de sus planteamientos, que el Estado central se venía comportando de manera excesiva en el concreto apoderamiento y ejercicio de sus competencias y, en cuanto referido específicamente a Cataluña, el que existiera un sistema de financiación que se consideraba notoriamente injusto.

III. ¿DESENLACE?

1. El nuevo proceso de reforma en Cataluña: las iniciativas institucionales

1.1. La Comisión de Estudio sobre el autogobierno de Cataluña

Todo lo anterior no obstaba para que esos mismos partidos nacionalistas llevaran una política de apoyo al Gobierno central durante la legislatura que se inició en 1996. Esta contradicción interna, propia de todo el desarrollo autonómico y nada inusual en las políticas de los partidos nacionalistas periféricos, se

fue diluyendo en la legislatura siguiente: cuando en las elecciones generales del mes de marzo del año 2000 el Partido Popular obtuvo la mayoría absoluta en la representación parlamentaria del Estado se mantuvo durante un largo trecho la alianza con CiU (casi hasta llegar al término de la legislatura catalana en noviembre de 2003), aunque paulatinamente fue cobrando cuerpo un escenario de enfrentamiento entre el Gobierno central y el resto de las fuerzas políticas cualquiera que fuese su filiación particular. Pese a ello, la coyuntura política de ese período hizo indispensable que CiU, sin mayoría parlamentaria suficiente, se apoyara en el PP si quería seguir gobernando en Cataluña. Y, desde luego, lo quería. Pero, esa alianza iba resultando cada vez más insoportable por la contradicción radical de dos nacionalismos conservadores antagónicos: el españolista del PP y el catalanista de CiU.

Ese cúmulo de cosas obligaba a mantener una política de compensaciones muy inestables y también de muy corto plazo. En tales términos, en el mes de octubre del año 2000, dentro de ese peculiar contexto de dependencia de CiU respecto del PP, se presentó una iniciativa de acuerdo parlamentario que no quería decir nada pero que lo decía todo: cuatro grupos parlamentarios (CiU, PSC, ERC e ICV) plantearon la creación de una *Comisión de estudio sobre la profundización del autogobierno* con el fin de que evaluara:

los resultados de la aplicación del Estatuto de Autonomía y de otras disposiciones reguladoras del autogobierno, así como (procediera a) la consideración y la propuesta de las líneas de reforma y despliegue de la legislación estatal y autonómica para la profundización del autogobierno.

Esta iniciativa, presentada por los grupos parlamentarios anteriormente enunciados con la evidente ausencia del Partido Popular, fue aprobada por el Pleno del Parlamento catalán, el día 14 del mes de noviembre siguiente, por 116 votos a favor y 12 en contra.

Con ello se dio comienzo a un proceso que, a la postre, conduciría a la modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, mientras, a arrastrar a una serie de Comunidades Autónomas a recorrer la misma peripecia reformista.

En apariencia, se trató de un acuerdo circunstancial, ya que nada exigía de inmediato y permitía salvar la honorabilidad nacionalista de CiU preocupada de que no existiera urgencia alguna en la terminación del estudio-informe que se había acordado y con medios suficientes para poder alargar el procedimiento hasta donde llegara la necesidad de esa concreta legislatura.

En efecto, la referida Comisión de estudio tardó año y medio en entregar su informe (comienzos del mes de marzo del año 2002) y en él se intentaron concretar los problemas de los que adolecía, en su opinión, el autogobierno de Cataluña. La lista de problemas era muy variada: se ponía de manifiesto el abuso

gubernamental central en la utilización de las normas básicas como mecanismo de invasión competencial (una regulación tan minuciosa de la materia que sobrepasaba con creces el carácter básico de la competencia), la aprobación de leyes orgánicas con fines de apoderamiento competencial, la excesiva invocación de títulos competenciales transversales con el mismo fin, la interpretación extensiva de las posibilidades de intervención que podía ofrecer el art. 149.1.1ª de la Constitución o el abuso en la invocación de los principios de interés general, inter-territorial o supra-autonómico; se aludía a la debilidad de los instrumentos de articulación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas y a la deficiente participación autonómica en las cuestiones europeas; y se ponía de relieve, en fin, la falta de acomodación institucional del carácter plurinacional del Estado. Ante esta serie de carencias y de desajustes, el estudio proponía la activación y ampliación de las competencias de la Generalidad, analizando en detalle cada una de ellas, y reivindicando el pleno reconocimiento de los principios de autonomía territorial, plurinacionalidad y plurilingüismo y la institucionalización de la participación de la Generalidad en la Unión Europea; también, por último, planteaba la necesidad de mejorar el funcionamiento de las instituciones de la Generalidad y la de reconocer un conjunto de derechos y deberes propios de los catalanes. En definitiva, reivindicaba su específica posición constitucional dentro del Estado autonómico en el sentido más apegado al sentido normativo que en su día ofreció el primigenio texto constitucional.

En el intermedio de ese año y medio entre la primera propuesta y la entrega del estudio mencionado, las plataformas políticas de Cataluña y los medios de comunicación insistieron en el trato vejatorio que estaba recibiendo Cataluña tanto en materia financiera como en reconocimiento institucional. Y aunque tanto unas (con excepción de Esquerra Republicana de Catalunya, con programa político independentista) como otros presuponían la necesaria pertenencia de Cataluña al diseño constitucional del Estado español, todos ellos subrayaban la necesidad de que aparecieran nuevos marcos de integración con evocaciones de un cierto soberanismo de fondo.

Con esa textura política interna, el estudio de esa Comisión venía a presentarse no sólo como un programa de gobierno autonómico de unidad sino también como una propuesta de modificación del marco normativo de la propia autonomía. Y en esa no tan extraña coyuntura política, donde los nacionalistas conservadores catalanes dependían de la buena voluntad de los nacionalistas conservadores españoles del PP, esta propuesta de modificación fue finalmente asumida con motivo del debate sobre política general que tuvo lugar en el mes de octubre del mismo año de 2002; y en su resolución final se acordó que procedía modificar el marco estatutario *en la siguiente legislatura* para, según rezaba de manera textual, *garantizar la salvaguarda de los derechos de Cataluña como*

nación y superar el actual estancamiento del autogobierno. Es obvio que se trataba de un aplazamiento de conveniencia pero que no pudo detener todo el proceso ya puesto en marcha: en marzo de 2003 se constituyó la Ponencia parlamentaria para elaborar el Informe sobre la propuesta de Reforma del Estatuto e inició sus trabajos en abril.

El proceso, en esos términos, ya no se podía paralizar. Los diferentes grupos parlamentarios, con excepción del PP, hicieron llegar sus respectivas propuestas a la Ponencia y sus trabajos se interrumpieron y caducaron por el cambio de legislatura de noviembre siguiente, según la programación mantenida y previamente asumida por el Gobierno de la Generalitat.

En medio de todo este escenario parlamentario, es lógico que la coyuntura electoral se proyectara sobre la modificación del Estatuto de Autonomía, aunque la rara unanimidad parlamentaria al respecto, con la excepción del PP ya repetida, mantuvo la correlación de fuerzas sin apenas excesivas variaciones en las cantidades de votos recibidos por cada una de los grupos políticos contendientes. Sí hubo, en cambio, una modificación cualitativa: se fraguó un nuevo Gobierno de la Generalitat con el acuerdo de los tres grupos hasta entonces en la oposición (PSC, ERC y ICV) articulado en torno a dos alas confluyentes basadas, una, en el eje de reformismo social progresista y de reforzamiento del autogobierno y, otra, en la propuesta de una reforma estatutaria en profundidad. De esta guisa, los grupos políticos que pactaron el Gobierno consiguieron desbancar al partido ganador en las elecciones (CiU) y abrir una nueva etapa en la configuración de la autonomía en Cataluña bajo la evidente hegemonía del PSC ganador, si no en escaños, sí en votos.

1.2. La consolidación institucional de la alternativa de reforma estatutaria

1.2.1. El contexto de la decisión política sobre la reforma

Pues bien, dejando para más adelante el describir el concreto proceso de reforma, tal vez procede ahora el avanzar alguna interpretación política del porqué se llevó a cabo la reforma estatutaria en Cataluña. A decir de algún autor:

El origen del proceso de reforma estatutaria se halla en una decisión fundamental del Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC) sobre la política de alianzas necesaria para disponer de mayoría suficiente en el Parlamento de Cataluña que permitiera a su candidato acceder a la presidencia de la Generalidad y formar gobierno, dejando de ser oposición por primera vez desde las elecciones autonómicas de 1980¹⁸.

¹⁸ MONREAL FERRER, A., La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Valencia: Fundación P. Manuel Broseta, 2007, p. 289.

Y, sin duda, esta incitación era indispensable para que el proceso de reforma se iniciara, pero no era suficiente. Por razones diversas, otro partido político importante en Cataluña (Esquerra Republicana de Catalunya) siempre se había mostrado favorable a la reforma del Estatuto catalán de 1979 por entender que no expresaba adecuadamente las aspiraciones catalanas de autogobierno. En otro segmento, Convergència i Unió, nunca había sido partidaria de esa reforma porque entendía que tales aspiraciones podían alcanzarse por otros medios menos formalizados y más basados en acuerdos políticos coyunturales (una nueva lectura del Estatuto de 1979 y de la Constitución, una nueva interpretación del reparto de soberanía, una mayor utilización de las leyes de transferencia y delegación prevista por el art. 150 CE., etc.).

1.2.2. El contexto jurídico constitucional

Por eso, al margen de las razonables aspiraciones del PSC de acceder al gobierno de la Generalidad, es indudable que debía existir un cúmulo de circunstancias de diverso tipo que también beneficiaran ese proyecto de reforma. Sin duda, el propio contexto internacional invitaba al cambio: los procesos de Irlanda, Escocia y Gales y las modificaciones constitucionales italianas marcaban una línea de reestructuración estatal política favorable a los deseos de cambio constitucional interno. Por su lado, Convergència i Unió, antes de llegar a finales del año 2002, necesitaba compatibilizar el inicio de ese aparente proceso reformista con su constante apoyo político al PP, de cuya fuerza, a su vez y según ya se apuntó, se beneficiaba por estar gobernando en minoría dentro de Cataluña. Para Esquerra Republicana, por lo demás, aparecía una ocasión histórica para forzar un proyecto de ampliación del autogobierno en Cataluña y en el terreno de los hechos fue la fuerza política que más presencia tuvo en la primera parte del proceso de reforma. Finalmente, el partido de mayor impronta izquierdista y de menor peso social, ICV, siempre había sido partidario de ampliar los ámbitos de poder autonómicos.

Además, no debe olvidarse, que estas iniciativas de reforma estatutaria se producían en un momento en el que las fuerzas mayoritarias estatales parecían ya, según indicaba antes, haber ultimado todo el proceso de renovación autonómica del Estado sin posibilidad de añadirle otras modificaciones.

No parece, pues, por muy decisiva que fuese la aspiración del PSC, que ella fuera causa bastante para explicar el porqué del proceso reformista estatutario. Según otro autor, que opina en la misma obra acabada de citar¹⁹, la reforma

¹⁹ CARRERAS SERRA, F. de, El proyecto de nuevo Estatuto de Cataluña. En *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Valencia: Fundación P. Manuel Broseta, 2007, p. 276.

se llevó a cabo, además de por los intereses del PSC, por la voluntad de CiU que se vio obligada por circunstancias internas del propio grupo a acentuar su discurso nacionalista «con la intención de restar votos a los republicanos. Se emprende entonces una alocada carrera entre estos dos partidos (CiU y Esquerra Republicana de Catalunya) para intentar demostrar quién es más nacionalista, carrera que durará hasta el pacto estatutario de 21 de enero de 2006 entre Zapatero y Mas» (en cuanto Presidente del Gobierno central y Secretario General de CiU, respectivamente).

Con ello, en apariencia, ya se tiene el cuadro explicativo completo: por razones diversas, a todos los partidos catalanes les interesaba proceder a la reforma estatutaria. Un cuadro explicativo poco convincente porque nos permite volver a lo que decíamos más arriba: si a todos los partidos, excepto al PP, les interesaba la reforma estatutaria, por definición –como, en realidad, así ocurrió– ninguno de ellos había de resultar especialmente beneficiado por esa reforma.

Por eso, ha de descartarse como única causa el interés electoral directo y el discurso ha de dirigirse hacia otros derroteros y plantear la cuestión objetiva del estado de cosas autonómico. Y, en la óptica de Cataluña en general, hasta cierto punto era perceptible un alto grado de agotamiento del modelo tanto desde las comprensiones de los partidos nacionalistas como desde los planteamientos de los partidos no alineados en ese nacionalismo periférico. Al percibirse socialmente la capacidad de autogobierno como un objetivo político a alcanzar o, si se quiere, como un bien de interés común que servía para delimitar y resaltar las señas colectivas de identidad, parece bastante fácil el comprender que cualquier generalización de las formas particulares de autogobierno a territorios ajenos implicaba una pérdida de esas mismas señas de identidad y que, por otra parte, cualquier sensación de estancamiento en las facultades de gobierno propio podían constituir bases suficientes para apoyar una reforma estatutaria.

Y eso es lo que percibían todos los partidos políticos catalanes con excepción del Partido Popular. Con ello, el discurso identitario mostraba la necesidad de resaltar los perfiles propios y acogía un tipo de lenguaje en el que, sobre todo, destacaban dos elementos mutuamente complementarios: los agravios sufridos en el autogobierno y el insuficiente reconocimiento de la propia singularidad. Y ambos elementos se daban suficientemente en los momentos que estamos analizando.

Frente a este conjunto de factores, como ya se ha indicado de pasada, los tiempos políticos del Estado central parecían orientarse con otros derroteros. Lo habían anunciado tiempo antes los acuerdos políticos de 1992 entre PP y PSOE en los que textualmente se hacía constar el propósito de finalizar el proceso de implantación de las Autonomías; y en la legislatura iniciada en 1996, bajo el Gobierno del PP, se habían traspasado a las Comunidades Autónomas de régimen común la mayor parte de las competencias y sus correspondientes servicios

mediante la aprobación de los oportunos Decretos de traspaso. Por otro lado, en la praxis del Partido Popular, a la sazón en el Gobierno del Estado, su programa político lo mantenía en pautas cerradamente estatistas y contrarias a facilitar cualquier estructura asimétrica en materia de autonomías territoriales. Como señalaba el programa de gobierno para las elecciones del año 2000, sin perjuicio de respetar los hechos singulares:

Mantendremos la línea de equiparación de los niveles de autogobierno entre todas las Comunidades Autónomas [...]. Así, profundizaremos en la equiparación competencial básica entre todas las Comunidades Autónomas²⁰.

Se había creado, por tanto, un clima de cierre autonómico y un contraclima de rebeldía institucional en el ámbito de Cataluña, de forma que se fue consolidando un factor emocional colectivo en el que aparecían como antagonistas únicamente dos realidades políticas: Cataluña contra el Estado y el Estado contra Cataluña. Ese clima antagonístico cobró cuerpo a través de los medios de comunicación y desde 2004 a 2006 se planteó una lucha virtual entre dos concepciones de la estructura política de España con efectos materiales, intelectuales y afectivos altamente destructivos.

Al margen de que este no puede ser el lugar para ponderar y ni tan solo el describir ese enfrentamiento que llegó a esquemas de boicot comercial, con campañas encabezadas por el propio Partido Popular, el recordar unos sucesos cuyas secuelas todavía se hallan presentes en forma de recursos ante el Tribunal Constitucional puede ayudar a hacer comprender las connotaciones políticas del proceso de reforma y, como consecuencia, la escasa fuerza que han podido cobrar los argumentos puramente jurídicos en favor o en contra de los resultados de ese proceso. En tal sentido, conviene insistir en el peculiar hecho (y con ello adelantamos cuestiones sobre las que después se tendrá ocasión de volver) de que habiéndose aprobado una gran variedad de Estatutos de Autonomía, con contenidos normativos asimilables en muchos aspectos, únicamente ha sido el Estatuto de Autonomía de Cataluña el que ha recibido el ataque frontal de nada menos que cinco recursos de inconstitucionalidad.

1.2.3. La reforma estatutaria como proyecto de oposición política y de consolidación del autogobierno

Pues bien, ese proceso de reforma estatutaria iniciada en Cataluña se desarrolló a lo largo de dos momentos políticos estatales muy diferentes entre sí

²⁰ Programa Político del PP para las elecciones de marzo de 2000. Vid. en www.pp.es/uploads/docs/general/PROGRAMA...

y, como consecuencia de ello, desempeñó, en cada una de esas fases, unos roles, si no contradictorios, sí claramente distinguibles. En el primer momento, al haberse adoptado la decisión de iniciar el proceso de reforma durante el mandato del Partido Popular en el Gobierno central, tenía el sentido de significar la formación de un frente común de oposición ante un Gobierno radicalmente contrario a cualquier reforma constitucional o estatutaria en unas circunstancias en que parecía muy probable que podría continuar en el poder tras las siguientes elecciones generales. Sin embargo, el cambio de mayoría gubernamental como consecuencia de las elecciones de marzo de 2004 le hizo desaparecer ese sentido *frentista-autonomista* y adquirir, en cambio, en la segunda fase, un componente de afirmación identitaria que exigía, por un lado, una negociación con el nuevo partido gubernamental (PSOE) a cambio del apoyo político en el Parlamento español y, por otro, mantener una difícil unidad entre las fuerzas políticas de Cataluña (incluido el PSC, como federación del PSOE a escala estatal) no sólo dentro del Gobierno autonómico tripartito sino también con Convergencia i Unió, ahora en la oposición al Gobierno de Cataluña pero circunstancialmente aliado con el gobierno del PSOE en Madrid.

Como resultado de toda esta peripecia, de ser instrumento de ataque, el Estatuto se convirtió en un objetivo de la agresión opositora del Partido Popular y en la piedra de toque en que parecían confluir todos los males de la patria. Al grito de *¡España se rompe!* esa estrategia de oposición no dejó resquicio alguno para que pudiera aparecer un clima de discusión relativamente objetivada sobre las nuevas pretensiones que se iban incorporando al texto del Estatuto y llevó hasta la extenuación mutua una política de ruptura y de crispación guerracivilista que produjo daños de muy difícil compensación.

En resumidas cuentas, cuando en noviembre de 2003 se celebran en Cataluña elecciones parlamentarias autonómicas y como resultado de los correspondientes pactos políticos se iniciaba el gobierno tripartito a que antes se ha hecho referencia, compuesto por el PSC, ERC e ICV, las fuerzas políticas mayoritarias estaban todavía lejos de imaginar la variedad de problemas que surgirían en la trayectoria de reforma hasta llegar a la aprobación del texto final en agosto de 2006. Incluso daría tiempo a que esas mismas fuerzas políticas (las del Gobierno tripartito y la de la oposición de CiU) profundizaran las desavenencias y llegaran a la fase final estatutaria en medio de un clima de más que notable discordancia interna.

2. El proceso constitucional de reforma del Estatuto de Cataluña

Ya se han indicado los movimientos iniciales que dieron lugar al arranque de la discusión estatutaria. Tras los resultados de las mencionadas elecciones

autonómicas a cuyo respaldo se fraguó el denominado *Pacto del Tinell*, del llamado Gobierno tripartito de PSC, ERC e ICV, el 14 de diciembre de 2003 se recuperó la iniciativa reformista:

el gobierno impulsará de manera inmediata un Acuerdo Nacional sobre el autogobierno y la financiación que incorpore a todas las fuerzas políticas para la preparación de las acciones necesarias para ampliar el alcance del autogobierno, elaborar un nuevo Estatuto y adoptar un nuevo sistema de financiación.

Con ello, en el mes de enero de 2004, a través de la Mesa del Parlamento, se acordó promover la iniciativa legislativa de reforma por todos los grupos y en el mes siguiente se nombraron los miembros de la Ponencia, aunque, de hecho, sus trabajos de discusión (además de recibir las propuestas de los diferentes grupos) no se iniciaron hasta el mes de septiembre siguiente. Mientras tanto (mes de marzo anterior) se habían producido las elecciones generales, el PSOE había conseguido hacerse con el Gobierno central, el PP había perdido la mayoría parlamentaria y, ya en la oposición, había desatado la ofensiva furibunda a que se ha aludido anteriormente.

Con o sin el nuevo panorama, en Cataluña existía, como ya se ha visto, una entente común para redactar las nuevas bases del Estatuto de Autonomía (en esos momentos todos los grupos parlamentarios, incluido el PP, estaban integrados en la Ponencia) pero no existía un proyecto o una proposición articulada. De hecho, las discusiones parlamentarias giraron esencialmente en torno a los documentos que iba suministrando el Institut d'Estudis Autònoms que constaban de un texto articulado y una memoria explicativa sobre las directrices que en términos generales le iba suministrando el Gobierno de la Generalidad. Puede decirse que se trató de un proyecto de ley atípico, sin formalización gubernamental, entregado a plazos y con la dirección política preestablecida de plantear el máximo posible de autogobierno dentro de los cauces constitucionales: de esta manera, cada grupo parlamentario pudo introducir todo aquello que estimó pertinente. Con estos elementos, el primer texto oficial, con claro contenido de aluvión, fue aprobado, el 8 de julio de 2005, por los miembros del tripartito gubernamental aunque CiU se abstuvo y el PP votó en contra.

Aparecía así un Proyecto de nuevo Estatuto extraordinariamente extenso (218 artículos, siete disposiciones adicionales, cuatro transitorias y cinco finales) en el que, como novedades, se habían introducido un Título nuevo sobre derechos, deberes y principios rectores, y otro sobre el Poder Judicial que no figuraban en el anterior Estatuto de 1979. Pero, además, otras modificaciones de fondo eran también notables: el artículo 1.1. definía a Cataluña como nación, se invocaban los derechos históricos como fundamento de su autogobierno, se creaba el Consejo de Garantías Estatutarias, se especificaban al máximo las competencias asumidas, se establecía el principio de bilateralidad en las relaciones

Estado-Generalidad y se pretendía un sistema financiero bastante similar al del concierto mantenido con el País Vasco. No es el momento de especificar la infinidad de variaciones establecidas por este proyecto porque todavía tuvo que pasar por diversas instancias y circunstancias hasta llegar a su modulación final.

Entre esas instancias, el trámite siguiente fue el de presentación de enmiendas y el de elaboración del informe de la Ponencia que tuvo lugar el 28 de julio de 2005 y el inmediato día posterior fue aprobado en términos sustancialmente iguales, en forma de Dictamen, por la Comisión parlamentaria junto con el gran número de enmiendas presentadas por todos los grupos para ser defendidas ante el Pleno de la Cámara (más de 400 enmiendas, incluida una enmienda a la totalidad del PP).

A estas alturas del debate, ya habían pasado casi dos años desde el cambio de gobierno de la Generalidad y año y medio desde que se había iniciado el trámite de reforma estatutario en esa legislatura (con lo que, con toda evidencia, se estaba en trance de superar el *iter* histórico de la aprobación de la Constitución española de 1978); y a estas alturas del debate, también, las posturas mantenidas por cada grupo políticos eran extraordinariamente distintas y distantes entre sí.

Con tal complicación, los grupos políticos parlamentarios acordaron solicitar Dictamen al Consejo Consultivo de la Generalidad para que expresamente se pronunciara sobre la constitucionalidad de los distintos preceptos constitutivos del texto aprobado por la Comisión y de las enmiendas que lo acompañaban. Este Dictamen, aprobado en algunas de sus partes con mayorías muy ajustadas, declaró que 19 preceptos eran inconstitucionales y más de una cincuentena no lo era si se interpretaban en el sentido manifestado por el Consejo. En general las propuestas de este Dictamen fueron acogidas por los grupos políticos que estaban en el Gobierno y negociaron una serie de enmiendas consensuadas al respecto; no lo fueron, en cambio, por la oposición de CiU ni tampoco modificaron el rechazo frontal del PP. Finalmente y tras diversos avatares, introducidas las modificaciones oportunas, el texto fue probado el 30 de septiembre por todos los grupos con excepción del PP, es decir, por una mayoría superior al 90 % de los parlamentarios catalanes.

La fase siguiente de tramitación se realizó ante el Congreso de los Diputados de las Cortes Generales, primero, y ante el Senado después. La tramitación ante el Congreso fue notablemente laboriosa y accidentada por diversas causas: el primer paso debía consistir en el debate de totalidad ante el Pleno de la Cámara y la votación de admisión del Proyecto de reforma de Estatuto presentado por el Parlamento catalán para su ulterior discusión, tras las enmiendas correspondientes, por la comisión mixta formada por los miembros de la Comisión Constitucional del Congreso y un número igual de parlamentarios catalanes. Pero frente a este trámite y antes que se produjera, el PP interpuso un recurso de am-

paro ante el Tribunal Constitucional contra la decisión de la Mesa del Congreso por haber ésta calificado, a efectos de su tramitación, el Proyecto de reforma de Estatuto como Proyecto de reforma de Estatuto y no, según defendía el PP, como reforma de la Constitución. Sin entrar en el contenido de esta acción claramente obstruccionista, ni en el Auto del Tribunal Constitucional inadmitiendo el recurso, lo cierto es que finalmente se produjo el debate de totalidad, tras el cual la propuesta de reforma, a efectos de su posterior tramitación, fue admitida por 197 votos a favor, 146 en contra y una abstención el día 2 de noviembre de 2005.

A partir de aquí se inició una etapa complicada ya que, en el trámite de presentación de enmiendas, el grupo socialista del Congreso, como expresión del partido en el Gobierno, presentó un elevado número de enmiendas sobre todos y cada uno de los títulos del proyecto de Estatuto y en las que se cuestionaba desde el tratamiento estatutario del concepto de Nación, al principio de bilateralidad en las relaciones con el Estado central, pasando por cuestiones competenciales, institucionales y de relación interlegislativa.

Reunida la mencionada comisión mixta en funciones de Ponencia Conjunta, sin haber llegado a un acuerdo inmediato, tuvo lugar un encuentro secreto entre el Presidente del Gobierno central y el Secretario General de CiU en el que pactaron los términos finales del Estatuto. Ese pacto incidió directamente en la propuesta definitiva de la Ponencia a través de enmiendas transaccionales y de cambios sustanciales del proyecto: la desaparición del significado normativo del concepto de Nación y del carácter fundador de los derechos históricos, debilitamiento o desaparición de algunos derechos, modificaciones de la regulación del poder judicial, de los contenidos competenciales, de las relaciones institucionales y del sistema de financiación. Se procedió, de esta forma, a pactar un texto mermado en sus aspectos más identitarios y en definitiva en su capacidad de autogobierno. Pero quedó, no obstante, un nuevo Estatuto con grandes posibilidades de realización y con expectativas de muy variadas proyecciones de aplicación y desarrollo.

Las fases posteriores en la tramitación no aportaron nada nuevo al contenido jurídico del Estatuto, pese a que todavía se introdujeron algunas reformas. Pusieron de relieve, eso sí, la pérdida de la unidad entre las fuerzas políticas de Cataluña después de ese pacto secreto y escenificaron en el debate de la Comisión Constitucional la ruptura que se había producido entre Esquerra Republicana y Convergència i Unió con lo que se llegó a la votación en Comisión primero y después en el Pleno del Congreso (30 de marzo de 2006) con un resultado de 189 votos a favor, 154 en contra y dos abstenciones. La posterior discusión en el Senado tampoco añadió nada nuevo salvo el elevar la tensión de radicalidad en las posturas anti-estatuto y llegar a una aprobación por estrecho margen de 128 votos a favor, 125 en contra y las abstenciones de Esquerra Republicana, Euska-

diko Ezkerra y Partido Aragonésista. Finalmente, el referéndum, con escasísima participación ciudadana y con la posición política de Esquerra Republicana favorable al *No*, se celebró el 18 de junio de 2006 con los siguientes resultados: 50,59 % de abstención, 49,41 % de participación; 73,90 % a favor; 20,76 % en contra; 5,34 % en blanco y 0,90 % nulos.

3. El nuevo modelo autonómico a partir del Estatuto de Cataluña

3.1. Las expectativas del cambio de modelo

El caos conceptual provocado por la aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña y el alud de reformas introducido a socaire suyo por los más variados entes autonómicos lo reflejaba con línea delicada el que fue Presidente del Tribunal Constitucional P. Cruz:

Formulada en estos términos (*La reforma del Estado de las Autonomías*), tropezaría enseguida con la paradoja de que se intente hablar de reforma cuando ésta es referida a un fenómeno tan *proteico* como desde siempre ha aparecido el Estado de las Autonomías; considerado así, difícilmente puede hablarse de reforma de lo que en sí mismo, ya es reforma, proceso. La respuesta sería que esta cualidad mutante de nuestro modelo de Estado no ha impedido que el impulso fundacional de los años 1979-1983 abocase en la plasmación de una determinada estructura territorial del Estado, la cual se encontraría camino de ser sustituida, más o menos nítidamente, por otra, todo ello sin abandonar la categoría de Estado de las Autonomías²¹.

Qué sea esa nueva estructura o cuál sea la fase de la cualidad mutante que pueda dar lugar a no se sabe qué nuevo espécimen en nuestra forma de Estado, por desgracia, no lo aventura nuestro autor. El autor avanza aquello que le sugiere una buena lectura de la Constitución (que no es otra cosa que alguna de las modalidades posibles del federalismo asimétrico) y, tal vez, lo que, a su juicio, sería políticamente adecuado a la actual correlación internormativa e interinstitucional. Pero, es obvio que eso interrumpe nuestro propio relato si, en la línea que estamos siguiendo, procuramos ofrecer un panorama general de la situación a partir primero de las innovaciones introducidas por el Estatuto de Cataluña y, después, de las que se han ido introduciendo en los demás Estatutos.

Por eso debemos proceder a una lectura de las normas estatutarias para poder entender las voluntades de una nueva conformación política estatal y, de paso, también, si esa conformación se ha llegado o no a producir.

²¹ CRUZ VILLALÓN, P., La reforma del Estado de las Autonomías. En *Un Estatuto para el siglo XXI, Revista valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 47-48 (2º Trimestre 2005), vol. I, Generalitat Valenciana, pp. 45 y sigs.

En este punto aparecen varias cuestiones que deben ser analizadas: en primer término, se debe ofrecer un esquema de los puntos fundamentales de inflexión respecto del modelo autonómico anterior; en segundo término ha de verse, como forma de contrarrestar ese impulso, la generalización parcial del modelo catalán a otros Estatutos de Autonomía; y, en tercer lugar, ha de concluirse sobre si, necesariamente, el modelo ha cambiado y en qué puntos se resiste a hacerlo: se debe concluir, en último extremo, si el cambio estatutario sin reforma constitucional conduce a alguna parte en la configuración de la estructura del Estado.

3.2. El contraste entre el Estatuto de Cataluña de 2006 y el de 1979

Los dos textos estatutarios son por completo distintos además de poseer sistemáticas diferentes. Distintos en su extensión (57 artículos el primero y 223, el segundo) y con sistemáticas diferentes ya que existe un cambio de orden en la regulación de las materias, se añaden títulos nuevos y existe, en el segundo, una evidente voluntad de aparecer como originario en sí mismo respecto del primero. Pero distintos son también los principios que proclama el nuevo Estatuto, en la forma de plasmarlos, en el cuadro dogmático e institucional y en el cuadro competencial.

Desde la perspectiva de los principios, existe una proclamación, directriz del resto del Estatuto y del propio tono lingüístico estatutario, contenida en el artículo 3.1 del nuevo texto que procura fijar la identidad política de la Generalidad:

Las relaciones de la Generalidad con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalidad es Estado, por el principio de autonomía, por el bilateralidad y también por el de multilateralidad.

Cada uno de estos términos requeriría una explicación complementaria pero, al margen de ello, lo que más destaca es la introducción de la bilateralidad como principio derivado, al parecer, del otro más plural de que la Generalidad es Estado, es decir, que es parte estructural del Estado. Y ese principio es el que puede explicar el tono general del Estatuto que se conforma plenamente en términos reivindicativos, es decir, en términos de no dejar ningún aspecto al albur de principios generales que puedan ser objeto de apropiación por la entidad estatal²².

²² La opinión de Francisco RUBIO LLORENTE sobre estos principios no puede ser más clara ni más contraria tampoco: «Son obstáculos políticos muy serios con los que tropieza el buen funcionamiento del Estado de las Autonomías. Obstáculos políticos de primera magnitud que no se pueden

De alguna forma, también la declaración de derechos y principios rectores que introduce el nuevo Estatuto (remitidos en buena parte al desarrollo legislativo posterior) y que no se encontraba en el Estatuto anterior está en sintonía con este inicial principio de bilateralidad, puesto que, sin duda, la introducción de una parte dogmática, por lo demás extensa, en un texto de esta clase es claro fenómeno de autoasimilación constitucional estatal. No es cuestión aquí de realizar un análisis ni siquiera somero sobre este contenido estatutario y que ya ha sido objeto de una abundante doctrina²³. Sí que hay que decir, en cambio, que hasta cierto punto responde a una corriente muy general en estos momentos caracterizada por utilizar las declaraciones de derechos como un elemento de legitimación del propio sistema; e, incluso, podría añadirse (en la forma en que en su día lo entendió el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas) por entender que el reconocimiento de derechos propios consolida y perfecciona el ordenamiento jurídico al que se imputan.

Por otra parte, al margen del cambio competencial al que se aludirá inmediatamente, también se ha producido una interesante modificación institucional de fondo: por un lado, aparece un nuevo Título (el III) que regula el Poder Judicial en Cataluña aún a sabiendas que la administración de justicia es una competencia exclusiva del Estado; y, por otro, aparecen instituciones nuevas como es, dentro de ese Poder Judicial, el Consell de Justicia de Cataluña, o, fuera de él, el Consell de garantías estatutarias, que escenifican la pretensión de ofrecer un cuadro completo de las instituciones a través de las cuales pueden ejercerse los tres poderes clásicos: el legislativo por el Parlamento y el ejecutivo por el Gobierno, como ya constaba en el Estatuto anterior; pero el judicial y hasta la justicia constitucional, algo más difíciles por el juego competencial, si no pueden ejercerse de manera directa sí que se procura representarlos, en el sentido más escénico, mediante una simbiosis entre competencias básicamente ejecutivas en materia de administración de justicia, coparticipación en el gobierno de los miembros del Poder Judicial (Consejo de Justicia) y creación de un órgano

salvar con juegos de palabras. Decir que la Generalitat es Estado y se relaciona con el Estado de acuerdo con los principios de bilateralidad y multilateralidad es una broma. Es decir, la multilateralidad no es una sucesión de bilateralidades [...]». Vid. Debate sobre las ponencias. En La reforma Constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente», *op. cit.*, p. 148.

²³ Vid., entre otros, FARRERES, V., BIGLINO, P. y CARRILLO, M., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, *CEPC*, Madrid, 2006; DÍEZ PICAZO, L. M^a, ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, *REDC*, núm. 78, Madrid, 2006; CAAMAÑO, F., Sí pueden, *RDC*, núm.79, Madrid, 2007; y otros muy variados trabajos sueltos. La obra que, hasta el momento, intenta resumir con pretensión más global el estado de la cuestión es la editada bajo mi dirección y coordinada por CASTELLÀ, J. M^a, y EXPÓSITO, E., *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona: Atelier, 2008.

de control no jurisdiccional, pero de control al fin y al cabo, sobre la constitucionalidad de las leyes autonómicas (Consejo de garantías estatutarias).

En esa misma dirección toma cuerpo la regulación en materia de competencias que consta de dos grandes aglomerados normativos: uno primero dedicado a la determinación conceptual sobre los tipos de competencias (Capítulo I del Título IV, artículos 110 a 115) y el segundo ocupado en definir y desglosar con detalle las *materias* de cada tipo competencial (Capítulo II, de igual Título, artículos 116 a 173). Si se tiene en cuenta que en el Estatuto anterior el conjunto de preceptos sobre competencias giraba alrededor de la veintena, el cambio que se ha producido, al igual que en los casos anteriores, también llama la atención no sólo por su número sino también por el tipo de regulación que se ha llevado a cabo. La finalidad de esta regulación, según términos acuñado en los medios de comunicación, ha sido la de *blindar* las competencias de la Generalidad de manera que el Estado no pueda apropiarse o disponer de ellas ni mediante la utilización de títulos horizontales o transversales ni mediante el abuso de la normativa básica. Para conseguirlo se han utilizado una serie de técnicas que, en resumen, podrían circunscribirse a las siguientes: en primer término ofrecer una definición conceptual del alcance de los diversos tipos de competencias según la cual se pretende llevar a su más estricta consecuencia el principio dualista, es decir, el principio según el cual las competencias, sean del tipo que sean, o pertenecen al Estado o pertenecen a la Comunidad Autónoma; en segundo lugar, se han intentado fijar el alcance general de las competencias del Estado sobre *lo básico* al definirlo como *principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley* (art.111 EAC), con lo que parecen quedar excluidas otros tipos de normas y otros tipos de contenidos; en tercer lugar, se ha atribuido a la Generalidad la competencia reglamentaria en el ámbito de sus competencias ejecutivas; y, por último –y tal vez sea lo más importante– se ha procedido a desmenuzar los contenidos y sub-contenidos de las materias competenciales especificando en cada caso el tipo de función y el ámbito material concreto sobre el que esa función se proyecta.

Todo este conjunto de elementos y otras varias cuestiones de índole menor nos llevan a concluir que, aplicando las denominaciones que la Constitución utiliza (reforma y revisión), el Estatuto de Autonomía ha sufrido una completa *revisión estatutaria* puesto que se ha visto modificado en aspectos esenciales de su anterior estructura.

3.3. La extensión del modelo a otros Estatutos de Autonomía

Como era fácilmente previsible (y siguiendo el rastro de lo sucedido después de la aprobación de la Constitución) el mero inicio del proceso de reforma

del Estatuto de Cataluña volvió a despertar las ansias reformistas de otra serie de Comunidades Autónomas: Andalucía, Valencia, Baleares, las dos Castillas, Aragón... Alguna, como Valencia, se dio más prisa y aprobó su Estatuto antes de que lo hiciera Cataluña. Se produjo lo que con indudable superficialidad se ha denominado *efecto emulación* en virtud del cual parece producirse una correlación mecánica entre los contenidos de la autonomía de Cataluña y los contenidos del resto de las comunidades autónomas, de manera que si Cataluña varía al alza en su posición institucional o competencial las demás inmediatamente se ponen en movimiento para ponerse a su mismo nivel. Es indudable que este *efecto* (que ocupaba un cierto espacio conceptual en las consideraciones del último Informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución²⁴) carece de razón mecánica alguna: responde a una concepción unitarista, por un lado, y, por otro de forma correlativa, a la existencia y voluntad de unas fuerzas políticas que siguen observando la realidad estatal con ese prisma.

Pero esa es una cuestión lateral a los comentarios que ahora se efectúan. Porque lo importante es el observar si, con esta generalización de las reformas estatutarias, se ha diluido la reforma catalana o más bien se está produciendo un cambio en la forma de Estado sin reforma de la Constitución.

IV. MODIFICACIONES ESTATUTARIAS Y MODIFICACIONES DEL MODELO DE ESTADO

Ya en el inicio de esta aportación se planteaban las conclusiones, entendiéndose en ellas que el desdibuje del esquema constitucional ha sido el responsable de una buena parte de la complicación estructural en que en estos momentos se halla el modelo territorial de estado en España. Pero, en esta interacción entre hechos constitucionales, hechos formalmente constitucionales y hechos paraconstitucionales, puede darse la impresión de que se camina, dando unos rodeos muy inseguros, hacia una nueva forma de Estado que no puede ser otros que el propiciado por un federalismo asimétrico. Como se ha intentado demostrar, el modelo de Estado autonómico anterior a las últimas reformas estatutarias se ha ido creando en forma paralela a la Constitución y, según se dejó antes apuntado, haciendo caso omiso a las prescripciones originales en ella contenidas. Este tipo de Estado ha sido sobre todo resultado de toda clase de pactos políticos que lo han ido haciendo evolucionar en el sentido que actualmente posee. Por eso, no puede negarse la posibilidad de que ese modelo o forma estatal pueda

²⁴ Vid. *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, edición a cargo de F. Rubio Llorente y J. Álvarez Junco, Madrid: Consejo de Estado y CEPC, 2006. *Op. cit.*

seguir evolucionando e incluso transformándose tanto que se convierta en una nueva forma de Estado con estructura federal completa (aunque sería necesaria la reforma constitucional, al menos, para introducir modificaciones de fondo en la estructura judicial) y respetando los contornos propios de cada territorio políticamente diferenciado.

Sin embargo, eso no se ha producido con las reformas estatutarias comentadas por varias razones. La primera de ellas es que, al margen del lenguaje utilizado, los principios de relación entre el Estado central y las Comunidades Autónomas siguen siendo los mismos y, en ellos, la primacía relacional y de poder del Estado central sobre los entes autónomos sigue siendo indiscutible: pactos políticos aparte, quien sigue decidiendo el sistema de financiación, la transferencia y delegación de competencias, la adecuación de las instituciones centrales a las necesidades autonómicas, la política con la Unión Europea, las relaciones internacionales y comerciales, etc., etc., es el Estado central. La segunda es que mientras no haya reforma constitucional la posición institucional de las Comunidades Autónomas seguirá estando subordinada en todos los órdenes a la que ocupan los poderes institucionales centrales legislativo, ejecutivo y judicial. Y, finalmente, que mientras el statu quo autonómico actual siga siendo *bloque de la constitucionalidad* sin ser Constitución querrá decir que la forma territorial del Estado seguirá sin estar constitucionalizada.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed. Madrid: Alianza, 2003.
- ARAGÓN REYES, M., La construcción del Estado autonómico, *Rev. Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió*, núm. 54-55 (2006), Valencia, pp. 75-95.
- CAAMAÑO, F., Sí pueden, *REDC*, núm. 79 (2007), Madrid, pp. 33-46.
- CARRERAS SERRA, F. de, El proyecto de nuevo Estatuto de Cataluña. En *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Valencia: Fundación P. Manuel Broseta, 2007.
- CASTELLÀ, J. Mª, y EXPÓSITO, E., *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona: Atelier, 2008.
- CRUZ VILLALÓN, P., La reforma del Estado de las Autonomías. En *Un Estatuto para el siglo XXI, Revista valenciana d'estudis autonòmics*, núm. 47-48 (2º Trimestre 2005), vol. I, Generalitat Valenciana.
- DÍEZ PICAZO, L. Mª, ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?, *REDC*, núm. 78 (2006), Madrid, pp. 63-75.

- FARRERES, V., BIGLINO, P. y CARRILLO, M., Derechos, deberes y principios en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, *CEPC*, Madrid, 2006.
- FERNÁNDEZ, T. R., *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. I, Madrid: UNED, 1978.
- MONREAL FERRER, A., La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En *Modelo de Estado y Reforma de los Estatutos*, Valencia: Fundación P. Manuel Broseta, 2007.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., La elaboración de la Constitución de 1978, *CEC*, Madrid, 1988, pp. 88-89.
- PÉREZ ROYO, J., Una asignatura pendiente: la reforma de la Constitución, *REDC*, núm. 69 (2003), Madrid, pp. 215-235.
- PORTERO MOLINA, J. A., El Estado de las Autonomías en tiempos de reformas. En Terol, M. J. (coord.), *El Estado autonómico «in fieri»*, Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2005.
- RUBIO LLORENTE, F., Debate sobre las ponencias. En *La reforma constitucional: hacia un nuevo pacto constituyente?*, *Actas de las XIV Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid: CEPC-TC, 2009.
- VERNET I LLOBET, J., La apertura del sistema autonómico, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 14 (2002), Murcia, pp. 127-169.
- VIVER-PI SUNYER, C., Por favor, no disparen contra el pianista. Mito y realidad del (mal llamado) principio dispositivo, *REDC*, núm. 84 (2008), Madrid, pp. 339-358.