

La crisis del Estado autonómico: el problema de Cataluña

M^a Isabel Álvarez Vélez

Prof. Propia Ordinaria de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho (ICADE)
Universidad Pontificia Comillas
E-mail: mba@der.upcomillas.es

Recibido 26 de noviembre de 2014
Aceptado 28 de noviembre de 2014

RESUMEN: Recientemente hemos asistido a manifestaciones soberanistas realizadas por el Presidente y los órganos de la Comunidad Autónoma catalana, manifestaciones que han culminado con el intento de realizar un referéndum. Todas estas actuaciones, que han venido cuajándose a lo largo de toda una década, están cuestionando el Estado de Derecho, fundamento de nuestra existencia y legitimación de nuestro sistema político. La *Constitución* española de 1978, en su art. 2 establece tres principios fundamentales en relación a la organización territorial del Estado, unidad, derecho a la autonomía y solidaridad, que son los tres pilares sobre los que se asienta el Estado creado a partir de la vigencia de la *Constitución*. La unidad está vinculada como principio a la existencia de una única soberanía del pueblo español como proclama el art. 1.2 de la *Constitución* y la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos en un mismo territorio no significa una ruptura del principio de unidad, sino al contrario, reafirma el valor supremo de la *Constitución* y de los Estatutos de Autonomía, normas estatales, en cada una de las Comunidades Autónomas.

PALABRAS CLAVE: *Constitución*, Comunidades Autónomas, Cataluña.

1. Cataluña como Comunidad Autónoma

Durante los debates para la elaboración de la *Constitución* española de 1978 destacó la «cuestión regional», que conllevaba dos conceptos distintos de España desde el punto de vista territorial. Por una parte, la idea de que nuestro país constituía una realidad homogénea, y que todos los ciudadanos debían gozar de los mismos dere-

chos y libertades, amparados por un mismo ordenamiento jurídico. Y por otro lado, la idea opuesta, que entendía que España constituía un conjunto heterogéneo en el que convivían ciudadanos con tradiciones y derechos distintos cubiertos, en consecuencia, por ordenamientos jurídicos plurales¹.

¹ Un resumen claro y sistemático de los antecedentes históricos del Estado de las Autonomías, puede encontrarse

Tras las elecciones de 15 de junio de 1977, se planteó el problema regional, y se optó por generalizar los regímenes preautonómicos. Con esta decisión de gran calado político se intentó diluir en el proceso general el reconocimiento tanto de la Generalidad de Cataluña (restablecida por Decreto de septiembre de 1977) como del Gobierno Vasco. Así se evitó el impacto emocional que recordara lo sucedido durante la Segunda República y se intentó de esta manera contentar las aspiraciones de la clase política de las diversas regiones españolas que reivindicaban el reconocimiento regional².

En diciembre de 1979, al cumplirse un año de la entrada en vigor de la *Constitución* de 1978, se aprobaron los dos primeros Estatutos de Autonomía: el del País Vasco y el de Cataluña, que eran las dos cuestiones

territoriales que, indudablemente, más preocupaban al Gobierno central. En el caso de Cataluña, el inicio de la elaboración del Estatuto data de la publicación del Decreto 405/1976, de 20 de febrero, por el que se crea una «Comisión para el estudio de un régimen especial de las cuatro provincias catalanas, abriéndose el proceso de descentralización que el Gobierno Suárez convirtió en uno de los elementos esenciales de la democratización del país»³.

Posteriormente, el Decreto 382/1977, de 18 de febrero, creó el Consell General de Catalunya, cuya única misión sería elaborar en el plazo de un año, un anteproyecto de Estatuto para Cataluña, y se produjo el restablecimiento provisional de la Generalitat, mediante Real Decreto-Ley 41/1977, de 29 de septiembre. En octubre de 1977, el Rey designa a José Tarra-dellas Presidente de la Generalidad de forma provisional hasta la aprobación del Estatuto, en virtud del Real Decreto 2596/1977, de 17 de octubre⁴. El proyecto de Esta-

en: J. DE ESTEBAN, «Los precedentes del Estado Autonomista», en J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA, *El régimen constitucional español*, Labor, Barcelona 1984, 329-334.

² Antes de aprobarse la *Constitución* se llegaron a reconocer trece distintos entes preautonómicos: Cataluña: 29 septiembre 1977; País Vasco: 4 enero 1978; Galicia: 16 marzo 1978; Aragón: 17 marzo 1978; Valencia: 17 marzo 1978; Canarias: 17 marzo 1978; Andalucía: 27 abril 1978; Baleares: 13 junio 1978; Extremadura: 13 junio 1978; Castilla-León: 13 junio 1978; Asturias: 27 septiembre 1978; Murcia: 27 septiembre 1978; Región Castellano-Manchega: 31 octubre 1978: vid. J. DE ESTEBAN, *op. cit.*, 335.

³ Vid. I. CORREAS SOSA, «Cataluña», en M. I. ÁLVAREZ VÉLEZ y M.^a F. ALCÓN YUSTAS, *Estado y Comunidades Autónomas en España: Sistemas electorales y participación política*, Secretaría General del Senado, Madrid, 2011, 372.

⁴ Señala De Carreras, que fue el Presidente Suárez el que tomo la iniciativa

tuto de Autonomía catalán, que se elaboró paralelamente a la *Constitución*, fue aprobado por la Asamblea de Parlamentarios y remitido a las Cortes que lo ratificarían, una vez aprobado por referéndum, mediante la LO 4/1979, de 18 de diciembre. El Estatuto de Autonomía estuvo vigente durante veintisiete años, hasta 2006, durante los que sí se produjeron ampliaciones de competencias, pero no modificaciones en el texto del Estatuto.

2. La reforma del Estatuto de Autonomía

En todos los supuestos de reformas estatutarias que se han producido a partir de 2006, el objetivo común fue incrementar las competencias a las Comunidades Autónomas, reduciendo las del Estado, especialmente en el caso de las competencias compartidas⁵. En todo caso, como

de traer a Madrid a Tarradellas e iniciar con él conversaciones a fin de nombrarlo Presidente provisional de la Generalidad: vid. F. DE CARRERAS SERRA, «Cataluña. La autonomía catalana (1977- 2003): una interpretación», en E. ESPÍN TEMPLADO (coord.), *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2003, 250.

⁵ En este sentido, P. BIGLINO CAMPOS, «Reforma de la Constitución, reforma de los Estatutos de Autonomía y configuración constitucional del orden de

ha señalado Argullol, este nuevo proceso de reformas «pretende identificar nuevos ámbitos competenciales y una diferente definición, al menos parcialmente, del régimen jurídico de competencias»⁶.

Las reformas estatutarias centraron la polémica especialmente a lo largo de la VIII Legislatura (2004-2008), aunque también se produciría una última reforma en la IX Legislatura (2008-2011)⁷. Durante esta etapa se modificaron seis Estatutos de Autonomía: valenciano (LO 1/2006, de 10 de abril), catalán (LO 6/2006, de 19 de julio), balear (LO 1/2007, de 28 de febrero), andaluz (LO 2/2007, de 19 de marzo), aragonés (LO 5/2007, de 20 de abril), castellano-leonés (LO 14/2007, de

competencias», *Revista de las Cortes Generales* 65 (2007), 8-28.

⁶ E. ARGULLOL MURGADAS, «La reforma estatutaria: una primera aproximación»: *Revista de Administración Pública* 174 (septiembre-diciembre, 2007), 200.

⁷ También se ha aprobado una reforma de la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, a través de la LO 7/2010, de 27 de octubre, que supone la adaptación del texto vigente a la nueva realidad jurídico-política existente, pero que no se enmarca en el contenido de las reformas seguidas por los Estatutos mencionados. La última reforma afecta a Murcia, mediante la LO 7/2013, de 28 de noviembre, en este caso para incorporar al Estatuto la competencia del Gobierno murciano para dictar Decretos-Leyes.

30 de noviembre) y extremeño (LO 1/2011, de 28 de enero).

Algún autor ha señalado que esta etapa no ha supuesto una simple reforma de los Estatutos, sino una auténtica refundación de las Comunidades Autónomas, afirmación que creemos muy acertada. Así, señala Contreras Casado que la reforma del Estatuto Vasco, conocida como Plan Ibarrexe, que se presentó al finalizar la VII Legislatura (2000-2004), fue el principio de esa modificación del Estado de las Autonomías, pues «no se trataba en rigor de una reforma, sino de un replanteamiento de las relaciones de esa Comunidad con el Estado que desbordaba ampliamente el marco constitucional» y añade el mismo autor que lo grave del caso catalán no es tanto la modificación total del Estatuto por otro, sino «el espíritu de ruptura y de refundación que impregna todo el texto estatutario»⁸.

⁸ Vid. M. CONTRERAS CASADO, «Las reformas de los Estatutos de Autonomía. Viejos y nuevos tiempos en la construcción del Estado autonómico»: *Anuario jurídico de la Rioja* 11 (2006), 21. Sobre la intervención del Tribunal Constitucional en relación con la «Propuesta de Estatuto Político de Euskadi» conocido como «Plan Ibarrexe» vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, «El Tribunal Constitucional ante las reformas estatutarias»: *Revista Asamblea* 21 (2009), 145-168 y en concreto 148-152.

Efectivamente, especialmente polémica fue la reforma del Estatuto de Cataluña, contra la que se presentaron varios recursos de inconstitucionalidad⁹. Los dos recursos principales fueron los presentados por el Partido Popular y por el Defensor del Pueblo y en ambos se señalaba que las normas estatutarias sobre derechos son inconstitucionales, porque no son materia de los Estatutos de Autonomía¹⁰. El fallo

⁹ Se presentaron siete recursos de inconstitucionalidad contra el Estatuto Catalán: cinco Comunidades Autónomas presentaron recurso (Aragón, Illes Balears, Comunidad de Valencia, Región de Murcia y La Rioja), un recurso del partido popular en el Congreso de los Diputados y el último recurso fue presentado por el Defensor del Pueblo. Aragón, Illes Balears y Valencia basaban su recurso en relación al Archivo de la Corona de Aragón. Los recursos de las Comunidades de Región de Murcia y La Rioja se refirieron a la impugnación de las competencias en materia de aguas. Vid. sobre el tema G. FERNÁNDEZ FARRERES, *op. cit.*, especialmente 159-165.

¹⁰ El Defensor del Pueblo presentó el Recurso núm. 1/2006, interpuesto el 19 de septiembre, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Por su parte el Partido Popular presentó el Recurso núm. 8675/2006, en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Este último es el más extenso pues se impugnan varios párrafos del Preámbulo, 124 artícu-

del Tribunal Constitucional, esto es la STC 31/2010, de 28 de junio, aunque declara inconstitucional parte del Estatuto deja vigente la mayoría de sus disposiciones siempre que se respete la interpretación que marca el Tribunal Constitucional, obviando su tenor literal. Aquí el grave problema, entre otros muchos que se han señalado, está en la ejecución del contenido de la Sentencia pues «en la medida en que se trata de una sentencia interpretativa, serán los actores políticos implicados (titulares de los poderes centrales y del poder autonómico catalán) los que deberán aplicar el Estatuto en el sentido indicado por el Tribunal Constitucional»¹¹.

3. La intención de convocar un referéndum soberanista.

Desde la aprobación del Estatuto Catalán, con el conflicto que supuso la STC de 2010 y especialmen-

los (de los 223 que tiene el Estatuto), 9 disposiciones adicionales (de un total de 15) y las disposiciones finales 1.^a, 2.^a y 3.^a. Los recursos se resolvieron en las SSTC 31/2010, de 28 de junio, 46/2010, de 8 de septiembre y 48/2010, de 9 de septiembre.

¹¹ J. TAJADURA TEJADA, «El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Nación, realidad nacional y derechos históricos»: *Teoría y Realidad Constitucional* 27 (2011), 445.

te desde que el 19 de diciembre de 2012 fecha en la que Convergència i Unió (CiU) y Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) firman un pacto de gobernabilidad con el asunto de la soberanía como punto fuerte, los poderes públicos catalanes comienzan a realizar determinadas actuaciones cuyo fin es la independencia. Es difícil sintetizar todas esas actuaciones, por las que haremos referencia a aquellas que parecen más relevantes.

En primer lugar, la cuestión del desarrollo del Estatuto en relación a la competencia de la Comunidad para celebrar el referéndum. El art. 122 del Estatuto de Cataluña, establece que corresponde a la Generalitat «la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular».

Este precepto fue uno de los recurridos aduciendo que no existía diferencia ente «consultas populares» y «referéndum». El Tribunal en el Fundamento Jurídico 69 de la STC 31/2010 se remite al de la STC

12/2008, de 29 de enero¹², que señala que el «referéndum es... una especie del género 'consulta popular'... cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral» (Fundamento Jurídico 10) y «cabén, pues, consultas populares no referendarias mediante las cuales se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos (Fundamento Jurídico 2)» y continúa el Tribunal «si a ello se añade que las consultas previstas en el precepto se ciñen expresamente al ámbito de las competencias autonómicas y locales, es evidente que no puede haber afectación alguna del ámbito competencial privativo del Estado». Y explica el Tribunal que así interpretada, «la competencia para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus com-

¹² La STC 103/2008 fue dictada por el Tribunal contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

petencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular», atribuida a la Generalitat por el art. 122 EAC, es perfectamente conforme con la Constitución, en el bien entendido de que en la expresión «cualquier otro instrumento de consulta popular» no se comprende el referéndum.

Una segunda cuestión que nos parece relevante es cuando en octubre de 2012, el Parlamento catalán aprueba, por ochenta y cinco votos a favor y cuarenta y uno en contra, la Declaración de Soberanía y el Derecho a Decidir del Pueblo de Cataluña. Esta Declaración fue impugnada por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional que emitió al respecto la STC 42/2014, de 25 de marzo de 2014.

En esta Sentencia se declara inconstitucional «la cláusula primera de la Declaración, que proclama el carácter de sujeto político y jurídico soberano del pueblo de Cataluña» por entender que «su texto literal va más allá de las apelaciones de legitimidad histórica y democrática que se hacen en el preámbulo. En su contenido se incluyen con carácter global los aspectos político y jurídico de la soberanía. Se redacta en términos de presente, en contraste con el resto de los principios de la Re-

solución, que aparecen redactados como mandatos de futuro o en forma deóntica. Se trata, pues, de un principio que, en su formulación, no aparece sometido a la modulación que puede resultar de los principios subsiguientes» (Fundamento Jurídico 3 a). Por lo que «de esto se infiere que en el marco de la Constitución una Comunidad Autónoma no puede unilateralmente convocar un referéndum de autodeterminación para decidir sobre su integración en España».

Sin embargo no se declara inconstitucional el derecho a decidir pues «no aparece proclamado como una manifestación de un derecho a la autodeterminación no reconocido en la *Constitución*, o como una atribución de soberanía no reconocida en ella, sino como una aspiración política a la que sólo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional con respeto a los principios de legitimidad democrática, pluralismo y legalidad, expresamente proclamados en la Declaración en estrecha relación con el 'derecho a decidir'» (Fundamento Jurídico 3 b).

Una tercera cuestión relevante tiene lugar el 24 de enero del 2014, fecha en la que el Parlamento de Cataluña presentó una Proposición de Ley Orgánica de delegación en la Generalidad de Cataluña de la

competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, que fue rechazada por el Pleno del Congreso por 299 votos en contra¹³.

Finalmente, un cuarto momento fue la aprobación de la «Ley del Parlamento de Cataluña 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana», dictada en virtud de la competencia que el Estatuto le confiere en el artículo 122, que fue impugnada por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, y suspendida su vigencia. No cabe duda que en este asunto Cataluña pretendía conseguir lo que había sucedido en Escocia. Sin embargo la situación es claramente diferente. Recordemos que en Escocia el referéndum celebrado el 18 de septiembre fue legal y válidamente convocado en virtud de la *Scottish*

¹³ DS del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, n.º 192, 8 de abril de 2014, 69. El 3 de febrero se presentaron dos proposiciones similares, una del Grupo Parlamentario de CiU, que fue finalmente retirada (BOCG n.º 169-2, de 11 de abril de 2014), y otra presentada por los Grupos Parlamentarios Catalán (Convergència i Unió), de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural y Mixto, que también sería finalmente retirada (BOCG n.º 165-2, de 11 de abril de 2014).

Independence Referendum Act, de 17 de diciembre de 2013 y la Sección V de la *Scotland Act de 1998* (modificada previamente al efecto por la *Scotland Act Modification of Schedule 5 Order in Council*, de 12 de febrero de 2013)¹⁴.

Así lo señalaba Astarloa: «El asunto escocés ha puesto especialmente de manifiesto que un referéndum de secesión no es ni mucho menos una decisión política más, homologable a cualquier otra de las que se adoptan por decenas cada día en una democracia moderna. Es una decisión sobre el ser de la nación y sobre el fundamento de la Constitución y requiere ser tratada con la delicadeza propia de las cuestiones existenciales, no con la ligereza propia de las decisiones apresuradas –y frecuentemente mal medidas– de la política pequeña, basada en intenciones electorales y sujeta a que el humor coyuntural del momento o el calor y la agitación de una sostenida propaganda se lleven por delante de manera irreversible siglos de historia y condiciones de con-

¹⁴ Los antecedentes del proceso político que ha desembocado en la celebración del referéndum pueden consultarse en A. DORREGO DE CARLOS, «El Referéndum sobre la independencia de Escocia»: *Cuadernos de Pensamiento Político. FAES* 34 (abril/junio de 2012).

vivencia y bienestar costosamente construidas»¹⁵.

En esta situación y con constantes intervenciones políticas en las que se pretende un pulso de naturaleza jurídica entre los poderes públicos autonómicos con los estatales y, en cierta medida intentando producir una ruptura, se celebró el 9 de noviembre de 2014 la consulta en Cataluña. Mucho se podría decir sobre las irregularidades de la consulta y mucho queda por ver y por vivir sobre esta cuestión. La crisis política en Cataluña unida a la crisis económica generalizada ha producido un descontento que está siendo utilizado por los intereses independentistas. Por otra parte, esas ansias autonomistas parecen además estar ocasionando cierto hastío tanto en algunos sectores catalanes, como en el resto de España.

4. A modo de conclusión

La estructura territorial del Estado se establece en el art. 2 de la *Constitución*, que proclama los principios esenciales del sistema: unidad, autonomía y solidaridad. Así, sin una definición clara del modelo propuesto, se configura

¹⁵ I. ASTARLOA, «El futuro es ahora», *ABC*, de 27 de septiembre de 2014.

una estructura territorial de naturaleza imprecisa, cuyos elementos quedan regulados en el Título VII del propio texto. El Estado español es, por tanto, un Estado asentado sobre la Nación española, derecho originario, y el derecho a la autonomía es un derecho derivado de la *Constitución* y por tanto, subordinado a la soberanía nacional. En este mismo sentido, el reconocimiento constitucional, plasmado en los Estatutos de Autonomía, supone dotar a éstos de un carácter de norma subordinada al texto constitucional, y al margen de apreciaciones políticas, jurídicamente es indefendible otorgar a los Estatutos rango similar al de la *Constitución*. Así en palabras del Tribunal Constitucional, «el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del ordenamiento jurídico debe ser interpretado de acuerdo con la *Constitución*»¹⁶.

La implantación de un Estado federal que asegure los derechos de los Estados en el marco de un entramado rico en cooperación y lealtad al sistema, constituiría una opción válida, que quizá podría terminar con las imprecisiones del sistema. Un modelo federal, que sin ignorar las experiencias de otros Estados federales, especialmente de los europeos, se entendiera como

el término natural del Estado de las Comunidades Autónomas, un modelo, por tanto, orientado a resolver los problemas de nuestro país y nuestra realidad.

Así, analiza De Carreras cuatro elementos estructurales del modelo autonómico para concluir que «el modelo que establece la *Constitución* y los Estatutos no es otro que el *modelo federal*, considerado éste como un modelo flexible que en sus distintas variantes ofrece un núcleo básico de rasgos comunes y un conjunto de características que varían de país a país y que son rasgos aleatorios debidos a determinadas circunstancias o a tradiciones históricas diversas»¹⁷.

La cuestión es que creemos contrario al principio de oportunidad cambiar preceptos constitucionales, aun cuando sus objetivos se justifiquen por razones de interés general y mejora del sistema, sin un proyecto de conjunto que enfoque soluciones reales a largo plazo. El Estado de Derecho, el cumplimiento de las normas, es uno de los pilares de todo sistema constitucional. Cuando los políticos se olvidan que las normas son

¹⁶ STC 18/1982, de 4 de mayo.

¹⁷ F. DE CARRERAS SERRA, «El sistema autonómico español. ¿Existe un modelo de Estado?»: *Asimetría y Cohesión en el Estado Autonómico*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas (1997), 98.

de obligado cumplimiento y que operan como límites ante los posibles abusos nos acercamos a un abismo, que da vértigo en aquellos que creemos que el Estado de Derecho no puede verse vapuleado de esta manera.

El art. 1.1 de la *Constitución* señala que España es un Estado de Derecho «que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». La democracia es un valor, y en nuestro caso «el principio democrático reviste sin duda una naturaleza compleja, donde el elemento representativo puede conjugarse en diversos grados con la manifestación directa de la voluntad po-

pular»¹⁸. Pero nunca en aras de la defensa de la democracia se puede ir ni contra el Estado de Derecho ni contra las instituciones representativas. Nuestro orden constitucional supone derechos fundamentales, separación de poderes, imperio de la ley, democracia parlamentaria y representativa, respeto a la justicia y, por supuesto, poderes limitados y controlados. ■

¹⁸ J. L. CASCAJO CASTRO, «El Estado democrático: materiales para un léxico constitucional español»: *Revista Española de Derecho Constitucional* 69 (septiembre-diciembre 2003), 126.