

COMENTARIOS DE LAS PROPUESTAS POLÍTICAS DE MEJORA DEL AUTOGBIERNO DE CATALUNYA

Jaume Vernet i Llobet

Catedrático de derecho constitucional de la Universidad Rovira i Virgili

Josep M. Castellà Andreu

Profesor titular de derecho constitucional de la Universidad de Barcelona

I. Introducción

El debate político sobre las perspectivas de desarrollo del autogobierno en Catalunya ha atravesado en los últimos años dos etapas diferenciadas. La primera tuvo como momento culminante la creación de una Comisión de estudio en el Parlamento de Catalunya para la profundización del autogobierno, creada por Resolución del Pleno de 14 de noviembre de 2000.¹ Esta Comisión oyó los pareceres de distintos expertos y de los representantes o responsables de varias instituciones u órganos catalanes en distintas comparecencias durante 2001.² A lo largo de los primeros meses del año 2002 el Gobierno y las fuerzas políticas de la oposición publicaron sendos documentos con las propuestas en relación con el autogobierno que habían presentado a la Comisión. Los diferentes documentos deseaban contribuir al debate público iniciado sobre la valoración de los años de autogobierno transcurridos y las tendencias de evolución que se vislumbraban. La Comisión finalizó sus trabajos con la

1. La Comisión, creada de acuerdo con el art. 49.1 del Reglamento del Parlamento, fue fruto de la resolución presentada por los grupos parlamentarios de CiU, PSC-CpC, ERC e IC-V. El objeto de la Comisión fue «la elaboración de un informe en el que se realice una valoración de los resultados de la aplicación del Estatuto de autonomía y de otras disposiciones reguladoras del autogobierno, así como la consideración y propuesta de las líneas de reforma y desarrollo de la legislación estatal y autonómica para la profundización del autogobierno». Asimismo se señalaba que podría contar con la asistencia de expertos y que debería finalizar su informe antes del 30 de junio de 2001. Se encuentra reproducida en el Documento de la Comisión de Estudio para la profundización del autogobierno, en el cual también fueron recogidas las distintas propuestas. Ver *Boletín Oficial del Parlamento de Catalunya*. VI Legislatura, jueves 5 de diciembre de 2002, núm. 366.

2. La Comisión estaba constituida por 4 diputados del GP CiU, 3 del GP PSC-CpC, 2 de los grupos parlamentarios del PPC y de ERC, respectivamente, y 1 del GP IC-V y asistida por el letrado J. Vintró. Celebró 19 sesiones entre el 1 de febrero de 2001 y el 19 de noviembre de 2001. Comparecieron los autores de los informes solicitados, los profesores E. Aja, E. Albertí, E. Argullol, M. Ballbé, J. Ferret, M. Gerpe, F. Requejo y J. Vernet. Además, lo hicieron a petición del Gobierno el *conseller en cap* A. Mas y la consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales N. De Gispert, y a petición de la Comisión lo hicieron los vocales de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Generalidad, señores S. Goya, R. Montaña y X. Sáez. El Parlamento ha publicado los dictámenes de los expertos en el volumen *Estudios sobre el autogobierno de Catalunya*, Publicaciones del Parlamento de Catalunya, Barcelona, 2003.

aprobación de un Informe.³ La segunda etapa se inició en abril de 2003, a partir de una de las líneas apuntadas en la fase anterior, con las propuestas de reforma del Estatuto efectuadas por cuatro de las cinco fuerzas políticas parlamentarias de Catalunya (CiU, PSC-CpC, ERC e ICV) y el informe del Instituto de Estudios Autonómicos.⁴ Los procesos electorales pendientes (elecciones autonómicas, en noviembre de 2003, y generales, en marzo de 2004) serán determinantes para la concreción de estas últimas propuestas de elaboración de un nuevo estatuto de autonomía, que no serán objeto de estudio en el presente trabajo.

El debate sobre las perspectivas de mejora del autogobierno se inicia veintidós años después de la aprobación de la Constitución y veintiuno de la del Estatuto. Con dichas normas, como es sabido, se ha construido lo que ha venido denominándose Estado autonómico y, con el Estatuto, se ha reinstaurado definitivamente la Generalidad de Catalunya, tras su restablecimiento provisional un par de años antes. Con posterioridad a este período de tiempo, todo el mundo coincide en que el rodaje de la autonomía está estabilizado, y la mayoría de las fuerzas políticas catalanas estima que la concepción vigente sobre el autogobierno se encuentra ya agotada y es preciso establecer sus nuevos horizontes.

Las líneas que siguen pretenden comentar y valorar las ideas y propuestas más significativas que se hicieron en el documento elaborado por el Gobierno de la Generalidad titulado «Millora de l'autogovern»,⁵ así como en los otros dos documentos presentados respectivamente por los partidos de izquierda —PSC-CpC, ERC e ICV («Catalunya i l'autogovern. Perspectiva 2008», citado en adelante como DI) y por el PPC («Más autogobierno/Més autogovern», en adelante DPP). Utilizaremos como guía de la exposición el documento del Gobierno (en lo sucesivo DG), puesto en relación con los otros documentos políticos presentados a la Comisión parlamentaria.

3. El estudio está dividido en tres bloques: valoración del desarrollo del Estado de las autonomías y de la aplicación del Estatuto de autonomía de Catalunya; objetivos generales de la profundización del autogobierno, y vías y ámbitos para la profundización del autogobierno. Ésta es la parte más importante del trabajo, donde se contienen las propuestas concretas, la cual se divide, a su vez, en cinco ámbitos: 1. Ampliación y activación de las competencias de la Generalidad; 2. Pleno reconocimiento de los principios de autonomía territorial, plurinacionalidad y plurilingüismo; 3. Institucionalización de la participación de la Generalidad en la Unión Europea y en las relaciones internacionales; 4. Mejora del funcionamiento de las instituciones de la Generalidad, y 5. Ampliación del reconocimiento de los derechos y deberes de los catalanes. La metodología adoptada consiste en confeccionar un listado de las materias que sería preciso modificar y las vías normativas para ello. Éstas abarcan la reforma estatutaria, las leyes del art. 150.1 y 2 CE y las leyes competenciales del Estado, las leyes básicas y otras reguladoras de órganos del Estado. En otros casos se mencionan las leyes del Parlamento, y en última instancia acuerdos políticos. La problemática de la financiación queda excluida expresamente del estudio, por haber sido objeto de otra comisión en 1999.

4. *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, Barcelona, IEA, 2003. El Informe ha sido coordinado por el entonces director del Instituto A. Bayona con la colaboración de una comisión académica integrada por los profesores E. Albertí, E. Argullol, J. Ferret y C. Viver. Las propuestas de los partidos se encuentran disponibles en <www.convergencia.org/locals/img/general/nouestatut.pdf>; <www.psc.es/404.htm>; <www.esquerra.org/arxiu/estatut03.pdf>; <www.iniciativa.info/documentos/basesestatut.pdf>.

5. Según indica el Informe de la Comisión de estudio, para la elaboración de las propuestas de este documento se contó con la colaboración del siguiente «equipo técnico»: E. Albertí, E. Argullol, A. Bayona, J. Ferret y J. Vitró. Sin embargo, el documento no menciona ninguna autoría; sólo indica la edición por la Generalidad de Catalunya.

De entrada hay que dejar claro que el concepto de *autogobierno* de que parten los tres documentos no se define explícitamente en ninguno de ellos. De esta forma, se realizan propuestas que derivan de diversas concepciones. Ello debe tenerse en cuenta al comparar los distintos documentos y explica, por un lado, el grado de atrevimiento de las propuestas y, por otro, alguna de las inconsistencias que surgen de su comparación.

Por eso creemos conveniente comenzar por sistematizar los elementos básicos que caracterizan a la noción de autogobierno en opinión de buena parte de los estudiosos por ser los que tendremos en cuenta en el análisis de las propuestas. Así, ésta hace referencia, por una parte, a la garantía, en el plano del bloque de la constitucionalidad, de las distintas vertientes sobre las que se proyecta el autogobierno catalán: autonomía institucional y organizativa para la creación de instituciones políticas, autonomía normativa con el establecimiento de un ordenamiento jurídico propio, autonomía administrativa y ejecutiva para la gestión de las competencias propias, incluso las legislativas y de dirección política propia (autonomía política), y autonomía financiera que le otorga una creciente capacidad de gasto y de ingreso. Por otro lado, el autogobierno hace referencia a la participación de las instituciones catalanas en la toma de decisiones del Estado así como de organizaciones internacionales. Los diferentes documentos hacen hincapié en varios puntos del concepto de autogobierno. En este sentido, cuando se habla de mejorar o profundizar en el autogobierno, lo que se pretende es básicamente incrementar el poder político de que se dispone por la vía del aumento directo o indirectamente a través de la disminución de los obstáculos que limitan el ejercicio del poder.

II. Fundamentación teórica de las propuestas

1. *Valoración del camino recorrido*

Los documentos que comentamos de forma coincidente parten, es importante subrayarlo, del reconocimiento y de la valoración positiva del camino recorrido hasta ahora y de lo que han supuesto para Catalunya más de veinte años de autogobierno: el período de autonomía más largo y de mayor intensidad de nuestra historia moderna (DG, p. 12; DI, p. 5; DPP, punto 2); es decir, desde 1714 y toda la edad contemporánea.

Ello ha sido posible en el marco de la Constitución de 1978 y del Estatuto de autonomía de 1979. En primer lugar, por el interés en alcanzar un amplio consenso constitucional en la aprobación de la Constitución vigente entre las fuerzas políticas presentes en las Cortes constituyentes, formadas tras las primeras elecciones democráticas de 1977, y también, evidentemente, por el contenido del propio pacto constitucional. En segundo lugar, porque el consenso se extendió al Estatuto de autonomía. Es importante destacar la importancia del Estatuto —como pacto estatutario— porque en el sistema constitucional español, y a diferencia de otros ordenamientos compuestos que también conocen esta categoría normativa, el Estatuto completa la Constitución en aquellos puntos no decididos directamente por ella. Por ello puede hablarse de la función constitucional del Estatuto («norma institu-

cional básica de la comunidad autónoma», según el art. 147.1 CE), pese a su aprobación formal por ley orgánica (art. 81 CE). Al respecto, P. Cruz Villalón, ya en 1981, hablaba de la «desconstitucionalización territorial» como característica del modelo autonómico, que por consiguiente tiene una naturaleza normativa compleja y necesariamente abierta. Como ha resaltado ampliamente la doctrina científica (entre otros, M. A. Aparicio Pérez) y pone de relieve el documento del Gobierno, el Estado autonómico constituye un «modelo abierto y flexible» (DG, p. 14), lo que permite desarrollos en sentido diverso, y que nosotros sistematizamos en dos grandes ejes.

El primero relaciona a las comunidades autónomas con el Estado, según el grado de reparto del poder entre ambos entes. Así, el sistema resultante será más o menos autonomista, según el poder alcanzado por las comunidades autónomas, en relación con el que ostenta el Estado central. El segundo eje compara las comunidades autónomas entre sí, según los poderes que ejercen unas comunidades autónomas en relación con las demás. Este último eje caracteriza al sistema autonómico, según el sesgo más o menos heterogéneo o asimétrico entre las comunidades autónomas.

Así, por un lado, en los últimos años, el autogobierno de Catalunya se ha visto incrementado por la aprobación de varias normas estatales, en particular de la Ley orgánica 7/1997, llamada de transferencia de la policía de tráfico a Catalunya (según el art 150.2 CE), que profundizan en el carácter heterogéneo y autonomista del sistema autonómico.

Por otra parte, todas las comunidades autónomas se han visto afectadas, con carácter general, por la reforma de la Administración del Estado, a través de la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado; por la previsión en el plano legislativo de la participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones comunitarias, según la Ley 2/1997, a través de la Comisión de asuntos de la Unión Europea; por la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen ordinario (LO 7/2001, de reforma de la LOFCA, y Ley 21/2001, de medidas fiscales del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común). En estos casos, se ha mejorado el nivel de autogobierno de forma homogénea para todas las comunidades autónomas.

Además, el Estado ha aprobado leyes de contenido básico para la regulación de importantes sectores materiales (asociaciones, universidades y formación profesional) que desde la vertiente competencial implican una intervención estatal y autonómica (entre otros, los subapartados 1 y 30 del art. 149.1 CE) que modula el contenido efectivo del autogobierno. La normación básica ha sido desde el comienzo uno de los caballos de batalla entre Estado central y comunidades autónomas por la limitación y vaciado de competencias que pueden comportar unas leyes básicas muy detalladas, con lo que nos movemos generalmente en un sentido centralizador y homogeneizador.

A finales de diciembre de 2001 fue aprobado el traspaso de la competencia de sanidad a las comunidades autónomas a las que aún no había sido traspasada, con lo que se vino a completarse sustancialmente el traspaso de las grandes competencias estatutarias, equiparando el nivel competencial entre las comunidades autónomas. Se trata de una igualación del autogobierno al alza.

A todo ello cabe añadir la aprobación o tramitación de varios proyectos de ley que también inciden sobre títulos competenciales de la Generalidad, como la calidad de la educación o la coordinación sanitaria, de forma destacada. Precisamente el contenido de algunas de estas normas parte de un criterio más centralizador y homogeneizador, por lo que en la actualidad es posible hablar de una parada autonómica (cuando no de un retroceso) en la línea que otras normas anteriores ya habían iniciado. Todo lo cual ha dado una intensidad superior a algunas reivindicaciones de autogobierno en Catalunya y justifican una creciente insatisfacción respecto al grado de autonomía alcanzado.

En el ámbito interno de Catalunya, el Parlamento ha aprobado leyes que han concretado competencias previstas y han supuesto el ejercicio efectivo del autogobierno. Así, se ha dictado la Ley 2/1995, de iniciativa legislativa popular, que ha reforzado las vías de participación ciudadana; o la proliferación de leyes en materia civil, que han venido a desarrollar dicha competencia; o finalmente la previsión de instituciones tales como el Consejo Audiovisual de Catalunya.

Por el contrario, no se ha legislado sobre competencias asumidas. Así, por ejemplo, no se ha aprobado todavía la ley electoral catalana, ni tampoco se ha abordado la reorganización territorial interna con carácter general.⁶ Así lo han resaltado de forma crítica los documentos de los partidos de izquierda (DI, p. 8) y del PPC (DPP punto 5, detecta hasta 21 campos de inactuación legislativa).

En estos dos tipos de supuestos que acaban de mencionarse, tanto por la actuación autonómica como por la inactuación del Parlamento, se produce una diferenciación entre comunidades autónomas que es consecuencia lógica del ejercicio de la autonomía y carece, como hemos visto en los casos anteriores, de una motivación exclusivamente ajena.

En definitiva, podemos constatar avances y retrocesos en el camino hacia la obtención de mayores cuotas de autogobierno y del ejercicio de la autonomía alcanzada.

Naturalmente, el desarrollo legislativo tiene mucho que ver con la coyuntura política en la que se producen los documentos y el trabajo de la Comisión de estudio del Parlamento y, sin duda, los condiciona. En la actualidad, el Gobierno central dispone de una cómoda mayoría absoluta parlamentaria desde 2000, mientras el Gobierno de la Generalidad se ha encontrado en una situación de mayoría relativa en el Parlamento de Catalunya (VI legislatura, 1999-2003), por lo que ha debido contar con el apoyo de otros grupos parlamentarios para poder desarrollar su acción de gobierno con cierta estabilidad política. En este sentido, cualquier propuesta de acción normativa no puede ignorar el entorno político en el que pretende desenvolverse.

Así pues, las diferencias entre los documentos afectan tanto a la valoración del ejercicio del autogobierno desempeñado hasta la fecha como al modo de afrontar los retos del futuro a partir de las posibilidades que ofrece el modelo vigente y de los déficits detectados.

6. Sólo se ha establecido en la Val de Aran y parcialmente en las Tierras del Ebro. No han faltado varias tentativas, entre otras, el informe bastante contestado elaborado por una comisión de expertos creada por el Gobierno, a iniciativa de los grupos parlamentarios, para la citada finalidad, en diciembre de 2000.

2. Los déficits del autogobierno

El documento del Gobierno resalta que el desarrollo del Estado autonómico se ha realizado siguiendo una opción generalizadora y homogeneizadora (DG, p. 14), y también, aunque no se diga explícitamente, en un sentido limitado de la autonomía (DG, p. 12). Así lo entendemos a partir de afirmaciones como «el ejercicio excesivamente amplio y en clave uniformizadora de las competencias estatales», «la práctica inexistencia de competencias exclusivas o plenas», «el uso exagerado de las competencias básicas estatales» o «la inoperancia de previsiones estatutarias que han quedado inéditas» (DG, p. 13). Para los partidos de izquierda no se han explorado todas las potencialidades de la Constitución y del Estatuto en la interpretación expansiva que ha hecho el Estado del bloque de la constitucionalidad (DÍ, p. 5 y 8).

Creemos que, con la experiencia acumulada, es más importante hacer hincapié en el carácter sustancialmente homogeneizador y de perfil políticamente limitado de la autonomía que insistir en la opción generalizadora a todos los territorios del Estado y la «multiplicación» de comunidades autónomas (en palabras de C. Viver Pi Sunyer) de cara al futuro desarrollo del autogobierno puesto que son hechos consolidados a lo largo de los años. En este punto es inimaginable cualquier marcha atrás que supusiera la supresión de la autonomía política de alguna comunidad autónoma, ni tampoco, de forma realista, la fusión de comunidades autónomas.⁷

En cambio, conviene hacer algún comentario sobre la homogeneización entre todas las comunidades autónomas y respecto del carácter limitado de la autonomía ejercida porque entendemos que pueden ser objeto de corrección en un sentido de diferenciación y de incremento del poder autonómico.

En el plano competencial, se ha llegado a la homogeneización a lo largo de la década de los noventa, a partir de lo dispuesto en el art. 148.2 CE. En concreto, la Constitución establecía una gradualidad en el techo competencial de las comunidades autónomas, según cuál fuera la vía de acceso a la autonomía. La igualación competencial se intentó, en un primer momento, por medio de la Ley orgánica 9/1992 y, después, a través de la reforma de los estatutos de las llamadas comunidades autónomas de vía lenta. Esta homogeneización presenta una excepción que se mantiene porque es estructural: las competencias específicas ligadas a los hechos diferenciales de algunas comunidades autónomas, así como los derechos históricos, a los que haremos referencia *infra*. Es sabido cómo, en el plano institucional, la homogeneidad ya se halla en la elaboración de los estatutos siguiendo los pasos de los acuerdos autonómicos de 1981 —entre el Gobierno central, UCD y PSOE— en consonancia con el informe de la comisión de expertos presidida por el profesor E. García de Enterría. Por otra parte, el Tribunal Constitucional (en adelante TC) dejó claro desde el primer momento que todas las comunidades autónomas poseen la misma posición en el ordenamiento (STC 76/1983).

Al perfil políticamente limitado de la autonomía se ha llegado, entre otros, por el uso que ha hecho el Estado central, avalado en muchas ocasiones por la jurispru-

7. Basta fijarse en cómo las reformas de los estatutos de autonomía de Cantabria —LO 11/1998— y de La Rioja —LO 2/1999— han derogado precisamente las disposiciones que permitían su integración en Castilla y León.

dencia constitucional, de los títulos competenciales que le atribuyen competencias básicas (bases extensas en el objeto y de detalle en el contenido) y también por la utilización de títulos horizontales o transversales que han posibilitado la penetración del Estado en esferas aparentemente exclusivas de las comunidades autónomas, o por la interpretación de la función legislativa central en las competencias compartidas como equivalentes a las normativas y, por lo tanto, la inclusión entre las competencias del Estado de la función reglamentaria, dejando sólo a la comunidad autónoma la mera gestión o ejecución. Asimismo puede mencionarse, en este apartado, el sistema de financiación basado mayoritariamente, hasta el año 2001, en las transferencias del Estado (algunas de ellas, además, condicionadas) y, en consecuencia, la escasa incidencia en la autonomía de gastos e ingresos de las comunidades autónomas. Ciertamente, la autonomía es el ejercicio de un poder limitado, pero la moderación de dicho poder admite varios grados. De esta forma, lo que queremos subrayar es que la opción del legislador central ha sido la de escoger el nivel más bajo posible y, como señala el documento del Gobierno, «no puede considerarse en ningún caso que la situación actual de la autonomía constituya el umbral máximo que permite la Constitución» (DG, p. 14). En consecuencia, una forma de mejorar el actual nivel de autogobierno es volver sobre sus propios pasos y emprender de nuevo el camino, de tal modo que se eliminen o difuminen los límites que las instituciones centrales han venido introduciendo y redimensionar así el poder autonómico.

Ante estas cuestiones, a fin de incrementar el poder político de la Generalidad, se propugna un «desarrollo alternativo» del Estado autonómico, el cual se califica como la apertura de una «nueva etapa de la autonomía» (DG, p. 11). También el documento de la izquierda se basa en las nuevas aspiraciones de autogobierno y del gradualismo para alcanzarlas (DI, p. 29-30), pese a las divergencias de método y contenido. Este planteamiento contrasta con la voluntad manifestada en el documento del PPC, en el que se defiende el marco constitucional y estatutario tal y como ha sido desarrollado e interpretado, en aras de la estabilidad y a no poner el modelo cíclicamente en crisis. De esta forma, según la citada interpretación, el Estado autonómico es un modelo que, una vez producido el desarrollo competencial, quedaría herméticamente cerrado. De ahí que este documento se oponga tanto a las reformas constitucionales y estatutarias (opción que dejan abierta los partidos de izquierda) como a lo que denomina relecturas unilaterales o reformas encubiertas del modelo de Estado (DPP, punto 3), que propone el Gobierno.

3. *La propuesta de modificación del marco constitucional y estatutario o su reinterpretación*

El documento del Gobierno opta por el pragmatismo partiendo de las dificultades para iniciar un proceso de reforma constitucional tendente a recoger las aspiraciones de autogobierno. La razón se halla en que la reforma constitucional requeriría, de acuerdo con los procedimientos de reforma establecidos, de un consenso político equivalente al que hizo posible la aprobación de la Constitución en 1978 (DG, p. 16). En cambio, la propuesta de la izquierda abre la puerta a la reforma constitucional, si bien circunscrita a la reforma del Senado, como cámara de tipo

federal, y a alguna otra cuestión menor, aunque no siempre se mencione expresamente, como la supresión de la autorización previa de las Cortes a los acuerdos entre comunidades autónomas (DI, p. 17 y 18). Como es sabido, las comunidades autónomas sólo pueden intervenir en el proceso de reforma constitucional, en la fase de iniciativa, a través de sus parlamentos (art. 166 CE). A partir de ese momento serán las Cortes Generales y, en su caso, el pueblo español, los que deberán aprobar el texto de reforma. No se requiere, a diferencia de algunos sistemas federales, la aprobación de un número mínimo de comunidades autónomas, ni las mismas aparecen como contraparte de un supuesto pacto constitucional.

Asimismo se constata en el documento del Gobierno la dificultad de emprender con éxito la reforma del Estatuto. En contraste, la propuesta de los partidos de izquierda hace referencia a algunas reformas estatutarias, tanto en su aspecto competencial como institucional (DI, p. 12 y 13). La reforma precisa de la aprobación del Parlamento, del cuerpo electoral de Catalunya y de las Cortes Generales. La revisión del Estatuto de autonomía es, pues, una manifestación del bilateralismo entre el Estado y la comunidad autónoma. De esta forma, no puede haber aprobación de la reforma del Estatuto de forma unilateral, ni por parte del Estado, ni tampoco por parte de Catalunya. El procedimiento de reforma se asemeja al de elaboración y prevé, en el Congreso de los Diputados, la negociación de la propuesta de reforma entre ambas cámaras (Congreso de los Diputados y Parlamento de Catalunya), según la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 16 de marzo de 1993. No se valoran en el documento del Gobierno las repercusiones políticas que podría entrañar una propuesta muy consensuada en Catalunya que, en el supuesto de la reforma del Estatuto, vaya mucho más allá de la mera iniciativa que veíamos que planteaba respecto a la modificación de la Constitución. Ciertamente, se puede no disponer igualmente de la mayoría cualificada necesaria para aprobar la ley orgánica imprescindible para impulsar la reforma estatutaria, pero el acuerdo ampliamente mayoritario del Parlamento de Catalunya posee mayor peso político respecto de la revisión del Estatuto que respecto de la modificación de la Constitución y un acuerdo amplio no debería pasar desapercibido al Gobierno central.

El documento del Gobierno, a partir de la constatación de las dificultades eminentemente políticas señaladas, opta por mantener el marco constitucional vigente y desarrollar el potencial que contiene (DG, p. 17). De ahí la distinción entre el terreno de la constitucionalidad (en el que se incluye el Estatuto de autonomía) y el plano de la legalidad. Se sostiene, como premisa, que la Constitución y el Estatuto admiten una pluralidad de interpretaciones y de desarrollos. En particular se resalta «la interpretación de las cláusulas competenciales» (DG, p. 18).

Ahora bien, más allá de la dificultad política de la reforma por los acuerdos que requiere para su avance, hay que poner de relieve que, en buena técnica jurídico-constitucional, sólo debe recurrirse a la reforma cuando la vía de la interpretación no es posible para conseguir las finalidades pretendidas. Sin embargo, la interpretación de la Constitución la llevan a cabo sus aplicadores: los legisladores competentes y el TC, especialmente. De modo que la interpretación «alternativa» que se defiende en el documento del Gobierno queda fundamentalmente en manos de aquellos que han abanderado un desarrollo menguado de la autonomía. Este tipo

de argumentos ha motivado el cambio estratégico por parte de la federación de CiU al plantear ahora la reforma estatutaria global.

En determinados momentos del documento del Gobierno se alude al «pacto político» como sustrato de la nueva interpretación propugnada, que después concretarán los legisladores correspondientes. No se especifica a quién concierne alcanzar tal pacto, aunque entendemos que debe querer referirse al acuerdo de las principales fuerzas políticas estatales entre sí y de éstas con las catalanas; y estrictamente en el terreno institucional, entre el Gobierno central y el catalán. Llegados a este punto cabe recordar la relevancia que han tenido los pactos autonómicos de 1981 y 1992 entre el Gobierno del Estado, el partido de la mayoría estatal, y el primer partido de la oposición para el desarrollo del Estado autonómico. En las dos ocasiones mencionadas no se contó con ninguna otra fuerza política ni tampoco con la participación institucional del Gobierno de la Generalidad o de otros gobiernos autonómicos.⁸

Como consecuencia de la opción no revisionista de la Constitución y del Estatuto adoptada en el documento del Gobierno, todas las propuestas concretas que se adjuntan están basadas en la interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios en una determinada dirección o, como también ha sido denominada sin excesiva precisión, a través de «una relectura» de la Constitución (DG, p. 25), o bien por medio del desarrollo legislativo de dichos preceptos (DG, p. 35). La viabilidad del pacto político dependerá, como es obvio, de la voluntad política de todas las partes de alcanzar un acuerdo que, pese a no satisfacer a ninguna de ellas de forma plena, permita un punto de encuentro en el que todas se sientan cómodas. Y todo ello no en términos absolutos sino en términos relativos o de mejora respecto a la situación precedente. En este sentido, las coyunturas políticas de cada momento podrán facilitar o no la consecución de dicho acuerdo.

El documento del Gobierno se centra en distinguir y deslindar los límites constitucionales (y estatutarios) que como opción gubernamental del documento que estudiamos no quieren modificarse, de aquellos límites derivados de los anteriores a través de una interpretación que restringe ley a ley la autonomía, como en la LOTC, en las leyes de bases, en la LOPJ y en otras; lo que también propugnan los partidos de izquierda (DI, p. 12, 13 y 18). Si esto no es posible, políticamente se pondrá «en evidencia la incapacidad de evolución» del marco constitucional y estatutario, lo cual nos llevará a reclamar su reforma como parece deducirse en última instancia en el documento gubernamental (DG, p. 18).

En el documento del Ejecutivo se propone reinterpretar las cláusulas competenciales (DG, p. 25 y seg.), aunque en realidad (DG, p. 26-28 y 38-40), como hace el documento de la izquierda, a menudo se opta por señalar las leyes específicas que limitan las competencias autonómicas. Así pues, la reinterpretación se concreta, por un lado, en modificar o eliminar los límites establecidos por la legislación central. Además, se proponen otros modos de mejorar el autogobierno, básicamente a través de la participación de las entidades subcentrales en las decisiones de conjunto o supranacionales (DG, p. 29, 30 y 40) o de lograr una mayor responsabili-

8. L. Vandelli y M. Herrero de Miñón se han referido al pacto de 1981 como creador de una convención constitucional (el primer autor) o de una mutación constitucional (el segundo).

dad autonómica (DG, p. 29), que en definitiva es limitar el papel de las instituciones centrales, algo que también se reivindica más directamente cuando se solicita la limitación del Estado en determinados ámbitos (DG, p. 30-32) o que éste ceda potestades (DG, p. 35 y 37). Romper el poder unilateral de decisión de los poderes centrales constituye la eliminación de un límite que evita la capacidad de decisión y, por tanto, el autogobierno de las instituciones catalanas, aspecto sobre el que los partidos de izquierda insisten a lo largo de todo el documento (DI, p. 17 y 20). Estas propuestas se tratarán por separado más adelante. Antes es necesario reflexionar aún, a partir de las ideas lanzadas por los documentos del Gobierno y de los partidos de izquierda, sobre la existencia de mecanismos jurídicos para «reorientar» la actual voluntad política, sin tocar el bloque de la constitucionalidad.

a) Entre éstos se plantea la referencia a los *derechos históricos*, esto es, la posibilidad de aplicar a Catalunya la disposición adicional primera de la CE (los derechos históricos de los territorios forales). Sorprende la coincidencia entre el documento del Gobierno y el documento de la izquierda, que contemplan la previsión en los términos «hay que explorar» (DG, p. 16 y DI, p. 12). Como es sabido, últimamente algunos autores han hablado de derechos históricos «tácitos» con el fin de extenderlos a otras comunidades autónomas diferentes de Navarra y el País Vasco, como Catalunya (M. Herrero de Miñón o J. Ferret Jacas), si bien sería necesario superar el hecho de que la voluntad del constituyente y una interpretación literal de la propia disposición delimitan de entrada los territorios a los que es posible aplicar la cláusula foral.

Contra la aplicación a Catalunya de la adicional primera se alega que en Catalunya no existen territorios forales. Además, los fueros no son elementos de la tradición histórica catalana. Tampoco a ninguna fuerza política catalana se le ocurrió, en los debates constituyentes, solicitar la aplicación a Catalunya de esta cláusula. Por otra parte, no puede olvidarse que en Catalunya los derechos históricos se ven truncados en 1714, a diferencia de la relativa continuidad con la que se invocan en los territorios históricos vascos y en Navarra, durante los tres últimos siglos, pese a las vicisitudes vividas a lo largo del s. XIX y, en el caso de Vizcaya y Guipúzcoa, durante el franquismo.

Ahora bien, cuando se plantea la aplicación a Catalunya de los derechos históricos se hace como «posibilidad de otorgar pleno reconocimiento a los hechos diferenciales, dentro del propio marco constitucional y a partir de una flexibilización del mismo que permitiría otra dimensión del autogobierno, no solamente en el ámbito competencial propiamente dicho, sino también en el institucional» (DG, p. 16) y, de forma vaga, vuelve a referirse a ello al hablar de la asimetría ligándolo con la disposición transitoria segunda o al referirse al Estatuto como «norma o “carta” singular» (DG, p. 19). Por lo tanto, es patente el objetivo, buscado por los dos documentos mencionados, de dar pleno reconocimiento a los hechos diferenciales o a las asimetrías constitucionales a través, entre otros instrumentos normativos, de los derechos históricos.

b) Respecto a la cuestión de la *asimetría* en la organización territorial del Estado, el documento del Gobierno hace una lista con los elementos en los que se basa la heterogeneidad (DG, p. 18-20) reconociendo su endeble aplicación. Creemos que en la Constitución y en los estatutos pueden distinguirse varios tipos de asime-

trías, no del todo equiparables entre sí, aparte de la disposición adicional primera que acaba de ser mencionada:

En primer lugar, la que se deriva de la aplicación conjunta de la disposición transitoria segunda y de los artículos 151 y 152 CE, los cuales sólo se aplican a Catalunya, el País Vasco y Galicia, comunidades autónomas que accedieron a la autonomía de forma rápida y siguiendo un procedimiento muy simple, porque se consideró que no era preciso demostrar su voluntad de autogobierno, ya manifestada durante la II República española. Ahora bien, defender la referida asimetría con vocación de permanencia y como estructural al sistema supone conferirle un alcance que excede del aspecto transitorio, establecido constitucionalmente, que supone la vía de acceso a la autonomía y la asunción de todas las competencias que no tuviese atribuidas el Estado por el art. 149.1 CE desde el primer momento. Sin embargo, esta opción sería también extensible a Andalucía, en aplicación del art. 151.1 CE.

En segundo lugar, las asimetrías ligadas a hechos diferenciales concretos constitucional o estatutariamente mencionados de forma especial, y que aparecen vinculados a elementos identitarios de una comunidad. Es el caso básicamente de los derechos lingüísticos (art. 3 CE), que el documento del Gobierno, con razón, pone en relación con la dimensión cultural (DG, p. 19), y de los derechos civiles forales o especiales (art. 149.1.8 CE), curiosamente sólo mencionados de paso en el documento gubernamental cuando se da el listado de diferencias entre comunidades autónomas (DG, p. 19). En este caso no existe el reconocimiento con carácter general de una comunidad especial, sino de especialidades de algunas comunidades autónomas susceptibles de repercutir en el reconocimiento de competencias específicas.

En última instancia, el bloque de la constitucionalidad ha incluido tratamientos jurídicos diferenciados en algunas comunidades autónomas: es el caso de la competencia en materia de policía, prevista en el EAC (por cierto, sólo mencionada de puntillas por el documento del Gobierno al hacer la lista de asimetrías, p. 19), si bien en este caso la singularidad es más reducida al no excluirse que por medio de una reforma estatutaria otras comunidades autónomas puedan ostentar la misma competencia, puesto que no está ligada a una situación o hecho diferencial específicos.

Así pues, no queda duda alguna respecto a la existencia de hechos diferenciales, jurídicamente reconocidos, de aplicación a Catalunya, algunos genéricos y otros específicos. La cuestión está en ver si el reconocimiento y la protección constitucional de los citados hechos diferenciales permite hablar de un Estado plurinacional, del pluralismo territorial o de la constitucionalización del principio de diversidad, como se hace en el documento del Gobierno (DG, p. 23) o en el de la izquierda (DI, p. 6 y 24). Entendemos por ello que no plantea problema alguno de carácter jurídico, más bien es obvio en este mismo plano.

La cuestión tratada nos conduce a reflexionar sobre la afirmación inicial del documento del Gobierno, según la cual el Estado autonómico es el resultado de la necesidad de dar respuesta a las demandas nacionales de comunidades históricas como Catalunya (DG, p. 12). Esa voluntad de autogobierno sería el trasfondo de la creación del Estado autonómico y de ahí se derivaría el tratamiento particularizado para

algunas comunidades autónomas, en concreto para las nacionalidades. Siendo cierta tal afirmación, no es posible olvidar tampoco que este hecho no fue el único presente desde el primer momento en la creación del Estado autonómico sino que confluyó con otros de muy diversa naturaleza, que lo llevaron a su generalización. Como ha subrayado L. López Guerra, la autonomía respondía a dos lógicas distintas. En unos casos se trataba del reconocimiento de identidades nacionales y en otros de establecer unas instituciones de gobierno próximas a los ciudadanos y más eficaces.

Así pues, de acuerdo con la experiencia de su puesta en funcionamiento y desde una óptica actual, el Estado autonómico ha satisfecho mejor la finalidad de descentralización que la de reconocimiento de identidades singularizadas, como ha puesto de manifiesto F. Requejo Coll y reconocen los documentos del Gobierno y de la izquierda.

III. Objeto y contenido de las propuestas

1. *Los principios inspiradores de los documentos*

Como ya se ha anticipado, tanto el documento del Gobierno como el de los partidos de izquierda se basan en unos principios básicos en parte coincidentes, en parte divergentes. El documento gubernamental resume la nueva dimensión del autogobierno en el reconocimiento de dos aspectos que actualmente son ignorados o infravalorados. Primero, en el reconocimiento y asunción a escala central de las consecuencias que se derivan del carácter plurinacional del Estado, que también asume el documento de la izquierda (DI, p. 6 y 24). Segundo, el autogobierno adquiere una nueva dimensión en el reconocimiento de mayores esferas de decisión en ámbitos que vertebran el hecho diferencial, tanto en el nivel interno del Estado como en el externo (DG, p. 23, y también en el DI, p. 24), lo que supone incrementar el poder político de la Generalidad (DG, p. 11).

Por otra parte, se invoca, en todos los documentos, el principio de colaboración entre poderes públicos con matices muy dispares. En el caso de los partidos de izquierda, en el marco de su propuesta de transformación federal del Estado y del impulso de técnicas que lo potencien (DI, p. 17 y 18). En este contexto, el PPC, por el contrario, reclama el «principio de lealtad constitucional», con el fin de detener las acciones reivindicativas en pro de un mayor autogobierno (DPP, punto 2), mientras el documento del Gobierno lo hace inversamente en el marco de la participación en las instituciones comunes fruto de la actuación derivada del carácter plurinacional del Estado (DG, p. 21). Por ello se dice que es conveniente favorecer las lealtades compartidas y no excluyentes, tanto en el nivel estatal como en el supraestatal (DG, p. 21).

En el documento de los partidos de izquierda se mencionan, además, los principios de subsidiariedad o proximidad a los ciudadanos, de autonomía territorial y local, y la solidaridad (DI, p. 6).

Finalmente, tanto en el documento del Gobierno como en el de la izquierda, sin nombrarla y de forma muy ambigua, hay una invocación a la autodeterminación, indicando que «la propia existencia de una voluntad ciudadana expresada me-

diante unos instrumentos propios de representación y participación política en su propio interés social debería considerarse como algo normal en el juego democrático e institucional, porque es el reflejo —y la verdadera constatación fáctica— de la diversidad social y nacional existente en España» (DG, p. 22); en el caso del documento de la izquierda se afirma que las propuestas que se efectúan y el proceso en que deben materializarse «no tiene más límites que la voluntad —expresada por las vías constitucionales y estatutarias— de la sociedad catalana [...]» (DI, p. 30). En este contexto, se indica que es preciso procurar el equilibrio entre el reconocimiento de derechos individuales y de derechos colectivos (DG, p. 21-22), a los que se hace mención expresa.

Como puede verse, se trata de combinar varios aspectos que no tienen por qué ir juntos: el aumento del poder político del ente subcentral en relación con el Estado central (puede ser para Catalunya o para todas las comunidades autónomas); el reconocimiento de la singularidad nacional de Catalunya y en general del carácter plurinacional del Estado; la autonomía entendida al mismo tiempo como garantía de esferas de autogobierno, muy especialmente en ámbitos vinculados al hecho diferencial, y como participación en ámbitos decisionales externos (Estado, Unión Europea y organismos internacionales); el fortalecimiento de la bilateralidad en la relación con el Estado en detrimento del multilateralismo entre todas las comunidades autónomas y el Estado.

En los siguientes apartados se concretarán estos principios que pretenden redimensionar el autogobierno en las diferentes propuestas políticas, que necesitan de un estudio particular y más profundizado.

2. *Las cuestiones simbólicas y el régimen lingüístico*

a) Un punto importante tanto en el documento del Gobierno como en el de la izquierda es que el Estado está formado no sólo por el Estado central sino también por las comunidades autónomas y, por lo tanto, también éstas lo representan. Esta afirmación viene remachada por alguna sentencia del TC en la que se afirma que las comunidades autónomas también son Estado. De esta forma, Catalunya es un «pedazo» o una «pieza» del Estado.⁹ Con estos términos se quiere aludir a la idea de que Catalunya posee elementos característicos de un estado tales como un territorio delimitado, un pueblo definido que lo habita y unas instituciones de autogobierno que, sin ser las únicas existentes, gobiernan el territorio. En el documento de la izquierda se señala, en una línea semejante, que la Generalidad también es Estado (DI, p. 16 y 20).

Como consecuencia del planteamiento de considerar a la Generalidad como parte del Estado, no se estima correcta la identificación del Estado con el Estado central, ya que se confunden las instituciones centrales con el conjunto. De esta forma, es posible afirmar que las instituciones centrales defienden los intereses generales del Estado como también lo hacen las autonómicas. O inversamente, que unas y otras son instituciones parciales, que no pueden arrogarse la representación global.

9. Suponemos que se refiere a la categoría de G. Jellinek que tradujo por «fragmento de Estado».

El documento del Gobierno subraya dos propuestas en este campo, una de carácter protocolario y la otra relativa a la contrafirma. Respecto a la primera, si el presidente de la Generalidad es el representante ordinario del Estado en Catalunya (art. 152.1 CE), le corresponde a él y no al presidente del Gobierno central (presidente de un poder del Estado y no jefe del Estado) la primacía en los actos de representación (DG, p. 49). Respecto a la segunda, en cuanto a la contrafirma, cuando se trate del nombramiento del presidente de la Generalidad, quien refrende el acto del rey debería ser el presidente del Parlamento y no el presidente del Gobierno central. Se trata de una interpretación no literal del art. 64 CE, regulada en el País Vasco —aunque no aplicada— y ya defendida anteriormente por J. L. Pérez Francesch, conforme a la cual las disposiciones constitucionales harían referencia a los actos de los poderes centrales y no a los autonómicos.

b) La *lengua* aparece en varios momentos del documento del Gobierno. De forma especial, como elemento identificador de los derechos colectivos de Catalunya y del pluralismo cultural y nacional (DG, p. 22-23); como justificante de la participación de las instituciones catalanas en organizaciones internacionales como la UNESCO (DG, p. 40), y como expresión de la singularidad de Catalunya que debe conducir a la aplicación de las leyes del art. 150.2 CE (DG, p. 36). Por el contrario, no se le dedica un epígrafe especial, ni se proponen soluciones a los problemas relativos a su regulación jurídica por parte de las instituciones centrales.

En el documento de los partidos de izquierda se añaden propuestas en este terreno, en especial con la idea de reconocer el carácter plurinacional del Estado. Cabe destacar entre ellas la de impulsar la enseñanza optativa de las lenguas cooficiales en las comunidades autónomas que no las tengan, la utilización de dichas lenguas en sellos y documentos oficiales o su empleo en las instituciones centrales, o bien tener en cuenta la lengua en concesiones de medios de comunicación (DI, p. 24).

Se trata de medidas que afectan al conjunto del Estado y que suponen introducir el principio de extraterritorialidad de la lengua propia, más allá de los límites territoriales de Catalunya. La implantación de este tipo de medidas no depende de las instituciones de gobierno catalanas, sino fundamentalmente del Gobierno central o de las demás comunidades autónomas, por lo que resulta imprescindible un amplio pacto político.

3. *El establecimiento de una carta de derechos y libertades*

Se trata de una propuesta de los partidos de izquierda (DI, p. 26) en la que se solicita la incorporación al Estatuto de un catálogo de derechos que amplíe los derechos constitucionalmente reconocidos, a partir de la Carta europea de derechos fundamentales, o bien dote de nuevas facultades y garantías a los existentes, que transforme en derechos subjetivos los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la CE, y que eleve al Estatuto derechos que en la actualidad se hallan regulados en leyes sectoriales catalanas. Básicamente se habla de derechos de participación, derechos de tercera generación o sociales y económicos, así como de derechos culturales y lingüísticos.

Los objetivos de una declaración de derechos en Catalunya serían: *a)* desarrollar la Constitución en aquellas materias de competencia de la Generalidad en relación con los principios rectores del capítulo III o dispersas en otros preceptos constitucionales que remiten a la ley y que están previstas en el Estatuto, como materia de competencia autonómica (por ejemplo, consumidores o medio ambiente); *b)* sistematizar los derechos ya existentes en el Estatuto (derechos lingüísticos y políticos) aunque en su redacción prevalezca la vertiente objetiva en lugar de la subjetiva; *c)* contemplar nuevos derechos no regulados constitucionalmente en relación con competencias de la Generalidad, y *d)* identificar los derechos con la Comunidad Autónoma y sus ciudadanos.

Esto tiene, por un lado, un relieve claramente simbólico, ya que relaciona a una comunidad política con sus propios derechos y, por otro, proporciona seguridad jurídica, puesto que gracias a la sistematización efectuada quedan mejor delimitados los derechos reconocidos tanto para el ciudadano que podrá disfrutarlos como para el juez que deberá garantizarlos. Al mismo tiempo pueden preverse otras técnicas adicionales de garantía, además del *Síndic de Greuges*.

Sin embargo, conviene tener presente que los límites constitucionales que deben tenerse en cuenta para la elaboración de una carta de derechos son el art. 149.1.1 y el art. 139 CE. Debe observarse asimismo que los derechos contemplados en la declaración no son derechos fundamentales o constitucionales, sino de derivación estatutaria o legal.

La redacción de la carta de derechos implica su incorporación al Estatuto, como propone el documento de la izquierda (DI, p. 26). El problema que se plantea es si resulta posible una declaración de derechos en el Estatuto, que es la norma «institucional» básica de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE). En el Estatuto actualmente figuran disposiciones que exceden de las estrictamente institucionales, como algunos preceptos que reconocen incidentalmente derechos. Además, siempre cabe la opción no planteada en ningún documento de aprobar una carta a través de una ley reforzada.

4. *Las relaciones entre las instituciones de autogobierno*

Este aspecto también ha sido tratado exclusivamente en el documento de los partidos de izquierda (DI, p. 13). En concreto, se puede favorecer la participación ciudadana, el reequilibrio entre el Parlamento y el Gobierno, impulsando las tareas de control sobre el segundo, y la responsabilidad pública de organismos fiscalizadores y consultivos. Para hacer frente a este tipo de medidas se defiende: la reforma del Estatuto (con la incorporación de medidas ahora previstas legislativamente tales como las leyes institucionales en tanto que categoría normativa específica, la creación de la figura del primer consejero o *conseller en cap*, la fijación de mecanismos de responsabilidad individual de los consejeros), la reforma de la Ley 3/1982, del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo, de las leyes reguladoras de instituciones de relevancia estatutaria (Consejo Consultivo, Sindicatura de Cuentas), de la Ley de iniciativa popular y del Reglamento del Parlamento.

Consideramos positivo que una propuesta de profundización del autogobierno contenga aspectos relacionados con la forma de gobierno de la Generalidad, a fin de

evitar una perspectiva de mejora concentrada —y reducida— en un aspecto importante pero en ningún caso el único: las relaciones con el Estado central o con instituciones supraestatales.

Desde un punto de vista sustantivo, consideramos que hay que valorar la incorporación normativa de nuevas figuras e instituciones jurídicas tendentes a reforzar los mecanismos de participación ciudadana y de transparencia de los poderes públicos en su actuación. Se trata de la actuación de principios que tiendan a favorecer una relación más próxima entre ciudadanos e instituciones, con lo que mejora la implicación ciudadana en la cosa pública (aumento de la calidad de la democracia). Para estos casos bastaría con una reforma legislativa en el ámbito del Parlamento de Catalunya. Por otra parte, sería necesario favorecer la posición del Parlamento en la vida política catalana, en especial a través de la instauración de mecanismos de control más adecuados. En este sentido no creemos que la responsabilidad individual de los consejeros (DI, p. 14) aporte nada relevante, sino que más bien desvirtúa la relación entre Parlamento y Gobierno que se produce a través del presidente, quien es investido y responsable último de la actuación del Gobierno. Asimismo, es posible introducir nuevos mecanismos de información, consulta y control mediante la reforma del Reglamento del Parlamento.

5. *La participación de Catalunya en las instituciones del conjunto del Estado*

a) El *Senado* merece una mención tangencial en el documento del Gobierno (DG, p. 48), al señalar, entre guiones y en el contexto de la representación de Catalunya en el TC y en el CGPJ, que «la reestructuración autonómica del Senado [...] difícilmente puede emprenderse sin alguna reforma de la Constitución», lo que es cierto. El escaso trato de esta cuestión en el documento del Gobierno queda justificado por la orientación de fondo de no querer plantear reformas del marco constitucional. En cambio, en la propuesta de los partidos de izquierda la reforma constitucional del Senado ocupa un lugar muy destacado (DI, p. 17) y reiterado. De hecho, la propuesta de modificación de la Constitución se circunscribe prácticamente a dicha cuestión. En efecto, la citada reforma casi se convierte en la piedra de toque de toda la reforma del Estado, en clave federal (DI, p. 18) y como pieza clave para la mejora del autogobierno de Catalunya (DI, p. 17, 18, 20).

En cualquier caso, la reforma del Senado en clave federal —de uno de tantos federalismos existentes— no se puede realizar por la puerta pequeña, fuera del contexto en el que se ubica, que es la reforma constitucional del Estado autonómico como Estado federal y rehuendo el debate de fondo, que no es otro que el de la conveniencia o no de la transformación del Estado en un Estado federal, y en qué tipo de Estado federal. El pacto político resulta aquí inevitable y en estos momentos ese modelo de Estado no suscita entre nosotros un acuerdo generalizado.

b) Por lo que respecta al *Tribunal Constitucional*, el documento del Gobierno defiende la reforma de la LOTC, aunque se hace de paso y de forma asistemática, justo al hablar de la legislación orgánica y de las demás leyes delimitadoras de competencias (DG, p. 28). La modificación propuesta hace referencia a los órganos legitimados para interponer un recurso de inconstitucionalidad, tema en el que, en la práctica, el TC ha equiparado la legitimación autonómica con la central. Otro con-

tenido de la reforma que se señala es la supresión de la suspensión automática de las leyes autonómicas en el recurso de inconstitucionalidad por parte del Gobierno central.

Estimamos que una reforma de la LOTC debería afrontar varias cuestiones tendentes a equiparar la posición del Estado central y la de las comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional. Además de las citadas, habría que añadir una modificación que incorporase la posibilidad de que las minorías del Parlamento de Catalunya y el presidente de la Generalidad pudieran impugnar las leyes aprobadas por el Parlamento, como ocurre respecto de los órganos y fracciones de órganos en el marco del Estado central (art. 27 LOTC). Igualmente, en lo relativo al conflicto positivo de competencias, sería preciso equiparar los instrumentos procesales de que dispone el Gobierno del Estado con los de las comunidades autónomas en relación con el requerimiento, facultativo para el Gobierno central y obligatorio para los autonómicos (art. 62 y 63 LOTC). La obligación del requerimiento para las dos partes supone una oportunidad de negociación previa a la interposición del conflicto.

Tema distinto es el referente a la participación de las comunidades autónomas en el nombramiento de los magistrados del TC. Se trata de una cuestión que requeriría una reforma constitucional, como admite el documento del Gobierno, salvo que ésta se articulase a través del Senado (DG, p. 48), por medio de la reforma de su reglamento. A esta última línea se apuntan también los partidos de izquierda, sin mayores detalles (DI, p. 17), en el contexto de la participación de la Generalidad en los trámites previos a la designación de miembros de altos organismos públicos estatales.

c) Respecto al *poder judicial*, el documento del Gobierno repite la misma idea de antes al referirse a la participación de las comunidades autónomas en el nombramiento de vocales del CGPJ (DG, p. 48). La designación de vocales autonómicos podría articularse a través del Senado, mediante la reforma de su reglamento (también el DI, p. 17).

Los partidos de izquierda proponen que el Tribunal Superior de Justicia se convierta en Tribunal de Casación de Catalunya, lo que requeriría la reforma de la LOPJ, así como la activación de las cláusulas subrogatorias del Estatuto (DI, p. 17-18), aspecto parcialmente recogido en la propuesta del Gobierno (DG, p. 58).

Todas estas propuestas se enmarcan en el contexto de la territorialización del poder judicial, que es una consecuencia, en el terreno jurisdiccional, del carácter compuesto del Estado, como sucede en buena parte de los estados federales.

d) En último término, el documento del Gobierno hace referencia a la activación del art. 53 EAC, cuando dispone la participación de la Generalidad en organismos económicos y empresas públicas estatales en relación con Catalunya (DG, p. 43; en parecido sentido en DI, p. 17). Esta propuesta aparece en el contexto de las medidas liberalizadoras y privatizadoras que han apartado del sector público la gestión de empresas y organismos económicos, pese a que se hayan creado por el Estado central agencias de regulación y control (administraciones independientes) sin participación de las comunidades autónomas. Idéntica participación se reclama respecto al Consejo Económico y Social previsto en el art. 131 CE (DG, p. 30).

6. *La participación de Catalunya en los organismos internacionales y en la Unión Europea*

a) El documento del Gobierno y el de la izquierda parten del reconocimiento de la conveniencia de una presencia formal de tipo *internacional* de la Generalidad. Esto viene a concretarse en la creación de representaciones propias en organizaciones internacionales relacionadas con la lengua y la cultura, sobre las que Catalunya tiene interés directo en participar (DG, p. 40, DI, p. 21).

b) En el ámbito de la *Unión Europea* se repite la conocida distinción entre la fase descendente (o de aplicación del derecho comunitario) y la ascendente (o de participación en la toma de decisiones comunitarias). De forma particularmente insistente se muestran el documento del Gobierno y el de la izquierda en este segundo aspecto, concretamente al reforzar la Comisión de asuntos relacionados con la Unión Europea (órgano multilateral) y de investir a la Comisión bilateral de cooperación de competencias en este terreno; asimismo se propone incorporar a la delegación española en el Consejo de Ministros, COREPER y comitología la voluntad del Gobierno de Catalunya, incluso a través de algún representante (DG, p. 41-42; DI, p. 20 y 21). Para los partidos de izquierda el Senado reformado debe tener una especial incidencia en este campo, ya que es más coherente con el principio comunitario de autonomía institucional y con el principio de estructura compuesta del estado miembro. Por el contrario, el documento del PPC enfoca toda la participación de las comunidades autónomas a través de los mecanismos estatales existentes, sin mayores concreciones (DPP, punto 8).

En el ámbito europeo cabe no olvidar, sin embargo, la fase descendente, en la que la legislación del Estado está presente y no siempre posee un título competencial habilitante y específico para ello. Esta cuestión sólo es explicitada en el documento de la izquierda (DI, p. 21).

7. *La Administración única, los entes locales y la hacienda*

a) El documento del Gobierno defiende la *simplificación de estructuras administrativas*. De esta forma, la Administración de la Generalidad sería la administración ordinaria en el territorio de Catalunya. Para ello, debería utilizarse una ley del art. 150.2 CE (DG, p. 37), de tal modo que las funciones administrativas de competencias compartidas o exclusivas del Estado puedan ser cedidas a las comunidades autónomas o a alguna de ellas. Así lo reclama también la izquierda, mediante la reforma de la LOFAGE (DI, p. 18). No obstante, a través de esta ley también es posible redimensionar la presencia de la Administración general periférica del Estado o buscar mecanismos de cooperación entre administraciones públicas, por medio del ejercicio conjunto y participado por parte de las distintas administraciones públicas. Se trata de la denominada «Administración única», que afecta al campo de la descentralización de la gestión administrativa. Ésta es la característica y al mismo tiempo la principal limitación de este modelo, sin incidencia en la autonomía política o normativa de la Comunidad Autónoma, pues no le permite realizar políticas propias al tratarse de ejecutar las determinadas por el Estado central. Ahora bien, esto no es óbice para entender que con esa organización administrativa el ciudada-

no percibiría más la presencia de la administración propia. La aplicación del principio de subsidiariedad llevaría, igualmente, a delegar la gestión de algunas competencias autonómicas administrativas al plano local, utilizando la administración municipal o comarcal, en su caso.

b) El documento del Gobierno hace escasas referencias a *la organización territorial y a los entes locales*. Únicamente se constata la lectura restrictiva, efectuada hasta ahora, de las competencias de la Generalidad en organización territorial y administración local, que impediría establecer un modelo propio de relación con los entes locales (DG, p. 45), como se desprendería de la regulación extensiva de las bases del régimen local y de la interpretación dada a las mismas por el TC. No obstante, los documentos de los partidos de la oposición, en cambio, hacen hincapié en el ejercicio de la autonomía en este terreno, resaltando la necesaria redistribución de competencias administrativas en favor de los entes locales (DPP, punto 9, y DI, p 15.).

c) El documento del PPC valora positivamente el nuevo *modelo de financiación* aprobado a iniciativa del Gobierno central porque supone mayor autogobierno y mayor corresponsabilización, aunque no formula ninguna propuesta concreta (DPP, punto 4). El Gobierno, sin entrar prácticamente en esta cuestión, se limita en su documento a reclamar la administración única tributaria en Catalunya para la gestión de la hacienda. Se trataría de aprovechar la remisión constitucional a la LOFCA para conseguir un régimen fiscal semejante al foral (DG, p. 38) y, por otro lado, aplicar los principios «de Administración única» en cuanto a hacienda. Por lo que respecta al régimen fiscal, la modificación seguramente no podría limitarse a la LOFCA, sino que implicaría asimismo revisar el Estatuto de autonomía de Catalunya, lo que no se contempla en documento alguno.

8. *Las relaciones de colaboración entre el Gobierno de Catalunya y el Gobierno del Estado, y entre los gobiernos de las comunidades autónomas*

El documento gubernamental trata de las relaciones entre ambos gobiernos básicamente desde la perspectiva de la bilateralidad. Es decir, debe fortalecerse la Comisión bilateral de cooperación como instancia fundamental de información y colaboración entre los dos gobiernos (DG, p. 46). El documento de la izquierda sólo lo menciona sin mayores concreciones (DI, p. 17), mientras el del PPC se limita a señalar que hay que potenciar las relaciones de colaboración a través de las técnicas conocidas (convenios, conferencias sectoriales y comisiones bilaterales de cooperación, *sic*, DPP, punto 7).

De acuerdo con el documento del Gobierno, se trataría de convertir a la Comisión bilateral en el órgano de negociación de leyes básicas y de discusión de conflictos. Este planteamiento es, a nuestro juicio, correcto para todas aquellas cuestiones que incidan específicamente sobre Catalunya, si bien es preciso hacer dos observaciones.

La primera, de carácter político, la de que la negociación entre ambos gobiernos pase por esta Comisión, dependerá de la voluntad política de las partes, que deberán decidir si el foro de relación se institucionaliza a través de dicha Comisión, dándole por tanto una mayor estabilidad al menos formal, o bien si prefiere

el empleo de canales informales dependiendo de la coyuntura política de cada legislatura.

En segundo lugar, optar por un esquema bilateral de relación Estado-Cataluña supone consagrar la heterogeneidad en la relación, entendida como tratamiento específico y particularizado, muy ligado a la tradición del catalanismo político, aunque ello no oculta la necesidad y conveniencia de discutir cuestiones que afectan a la relación general entre el Estado y todas las comunidades autónomas de forma multilateral y en foros con representación de todas ellas, como es el caso de las conferencias sectoriales, tema del que no se ocupa el documento del Gobierno.

Por otra parte, el documento del bloque de la izquierda insiste más en un aspecto no presente en el documento del Gobierno: la colaboración horizontal entre comunidades autónomas (DI, p. 17). Consideramos que se trata de una vía de colaboración que hay que tener en cuenta, pues vendría a reforzar la posición política de las comunidades autónomas frente al Estado y podría revertir en un aumento del peso político del autogobierno de las mismas. Un aspecto de esta relación aparece indirectamente tratado en el documento del Gobierno: el criterio del interés supracomunitario, que conduce a convertir en competencia del Estado central cuestiones como carreteras o ríos que afectan a más de una comunidad autónoma (DG, p. 29). Profundizar en las relaciones horizontales entre comunidades autónomas (concretadas en consorcios, convenios, etc.) supone ofrecer una alternativa al tiempo de ejercer esas competencias de forma mancomunada y no únicamente por el Estado central, lo que implicaría asimismo un cambio de interpretación en la jurisprudencia del TC, que normalmente entiende que el interés general es defendido por las instituciones centrales del Estado y convierte directamente en centrales las cuestiones supracomunitarias, cuando podrían ser intercomunitarias.

9. *La relación de las instituciones de autogobierno con la sociedad*

El documento del Gobierno tampoco hace demasiadas referencias a este capítulo, pues prácticamente se limita a solicitar la gestión de las políticas de inmigración (DG, p. 44), cuestión en la que coincide con el documento de los partidos de izquierda (DI, p. 12). En ese documento se pide igualmente la aprobación de una carta de servicios sociales (DI, p. 28) así como la transparencia en los medios de comunicación públicos y el fomento de la participación ciudadana (DI, p. 13), aspecto algo descuidado, en ocasiones, en la legislación sectorial catalana.

Por el contrario, el documento del PPC incide en la cuestión de las relaciones con la sociedad al introducir temas como la evaluación de objetivos y de resultados de la Administración catalana, la reducción de las estructuras administrativas y la simplificación de la gestión administrativa, así como la potenciación desde los poderes públicos de la iniciativa privada (DPP, punto 11).

Consideramos interesante abordar este tema debido a que nos conduce a lo que debe ser una de las finalidades básicas del autogobierno: la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y su bienestar.

IV. Las vías jurídicas para el incremento de la autonomía

Los documentos comentados aluden a diferentes procedimientos para llevar a cabo las propuestas. Cabe distinguir, no obstante, varios planos normativos en los que operan los citados procedimientos. De esta forma diferenciamos el bloque de la constitucionalidad de la legislación y, dentro de ésta, distinguimos la normación básica del resto. Además, se incluye como último apartado la ausencia de actuación normativa central cuando la misma resulte necesaria para el desarrollo de las competencias autonómicas.

1. *El bloque de la constitucionalidad*

Como se ha indicado, los partidos de izquierda proponen una reforma muy acotada de la Constitución y una revisión de mayor calado del Estatuto. En el documento del Gobierno se defiende la utilización «muy activa» de las leyes de modificación extraestatutaria de competencias (leyes del art. 150.1 y sobre todo del art. 150.2 CE) y, en menor medida por el carácter material concreto que abarcan, de las leyes competenciales a las que se refieren la Constitución y el Estatuto de autonomía de Catalunya (art. 149.1.29 CE: Ley orgánica de cuerpos y fuerzas de seguridad; art. 16.1 EAC: Estatuto de radiotelevisión). Los partidos de izquierda también mencionan la reforma de tales normas.

Con respecto a las leyes orgánicas de delegación y transferencia del art. 150.2 CE, en el documento del Gobierno se propone su aplicación a competencias pertenecientes al Estado de acuerdo con el art. 149.1 CE y no sólo a las competencias residuales según el art. 149.3 CE, como ha teorizado algún sector doctrinal (DG, p. 35). La opción seguida trae como consecuencia que puedan transferirse a las comunidades autónomas las competencias que «por su naturaleza» puedan serlo. Esta cláusula es interpretada como relativa a aquellas materias más ligadas a las finalidades clásicas del Estado, pese a que cada vez aparezcan menos diáfanas, cuando menos en el plano supraestatal (por ejemplo, la competencia monetaria ha sido transferida en buena parte a la Unión Europea). O si se quiere, llevado al extremo, no cabría por la vía del art. 150.2 CE vaciar completamente de competencias al Estado central hasta su desaparición, ya que estaríamos ante un auténtico fraude de Constitución, pues la principal función del art. 149 CE es preservar un ámbito material y competencial a las instituciones centrales.

La utilización «generosa» y el reconocimiento de la «potencialidad» (DG, p. 35) de este instrumento normativo contrastan con su carácter excepcional, que propugna el documento del PPC, según el cual no debe convertirse en un mecanismo para alterar el sistema de distribución competencial de los art. 148 y 149 CE (DPP, punto 6). Creemos que la Constitución posibilita el uso de esta vía desde el instante en que no fija ella misma las competencias de las comunidades autónomas sino que remite al Estatuto su establecimiento (art. 147.2.ª y 148.2 CE) al crear la categoría normativa de ley orgánica de delegación y transferencia con el fin de incidir en la distribución de competencias. Por tanto, jurídicamente hablando, nos hallamos ante una vía complementaria de asunción de competencias, de modo que no tiene por qué ser excepcional. Políticamente, la excepcionalidad o no dependerá del uso

que de la misma quiera hacer el legislador orgánico estatal, que es a quien corresponde su activación, lo cual plantea un tema que ahora sólo dejamos apuntado, como es el unilateralismo de esta ley.

Con todo, entendemos que las leyes del art. 150.2 CE tampoco pueden ser el mecanismo habitual de asunción de competencias en detrimento del Estatuto, que es por excelencia la norma atributiva de competencias (art. 147 CE). Ello es así porque, como se ha dicho doctrinalmente, al dejar únicamente en manos del Estado la iniciativa de aprobación de las citadas leyes, tanto la posibilidad para establecer mecanismos de control en el ejercicio de la competencia como para su revocación supone aumentar la descentralización pero no así la autonomía política (J. A. Montilla Martos). Siendo cierta esta opinión, lo es también que para incrementar las competencias de las comunidades autónomas con competencias del Estado, *ex art.* 149.1 CE, no existe otra posibilidad (excepto las leyes del art. 150.1, a las que seguidamente se hará referencia), de ahí que no sea una vía alternativa a la reforma estatutaria (a diferencia de lo que ocurre con las competencias residuales del Estado del art. 149.3 CE, donde en principio sí cabría optar por una de las dos vías, siendo muy conscientes de las diferencias que implican en cuanto a rigidez y estabilidad de la competencia asumida). Por esta razón, cuando se trate de competencias sobre sectores materiales no previstos constitucional y estatutariamente, y por tanto relativos a ámbitos sociales o jurídicos novedosos, entendemos que resultará preferible reformar el Estatuto para incorporarlas a su texto y no tanto seguir la vía de las leyes del art. 150 CE.

Por otra parte, en el documento del Gobierno se defiende la utilización del art. 150.2 CE como vía para profundizar en la heterogeneidad entre comunidades autónomas, y en concreto a favor de un tratamiento específico o «singularizado» para Catalunya (siguiendo las huellas de la Ley orgánica 7/1997, de transferencia de la competencia de tráfico) y unido a aspectos relativos al hecho diferencial (DG, p. 19 y 36). Se trata, en definitiva, de dar a las leyes del art. 150.2 CE el sentido para el que fueron pensadas por el constituyente en el momento de su incorporación al texto constitucional.

En lo referente a las leyes marco (art. 150.1 CE), nos movemos en un campo mucho más arriesgado. El documento del Gobierno alude a ellas en algún momento, en concreto «como técnica indirecta» para limitar las leyes básicas o el alcance de las bases en algunas materias y para determinadas comunidades autónomas, como es el caso de Catalunya. Se propone combinar la potestad del Estado de dictar leyes básicas en competencias concurrentes con una disposición adicional a las mismas que redujese para alguna comunidad concreta su alcance, al permitir a ésta el desarrollo más amplio de la competencia (DG, p. 36).

La técnica, ciertamente original, no puede ocultar algunos problemas de aplicación: la ley básica no es una ley marco. Se trata de dos categorías normativas distintas. La primera es una ley ordinaria u orgánica, según la materia. La segunda es aprobada como una ley ordinaria que, en cualquier caso, tiene que identificarse como tal, bien en su totalidad o al menos en los preceptos que lo sean. Por otra parte, la primera es una ley que, en principio, no modifica el sistema de distribución de competencias estatutariamente establecido. La ley marco, en cambio, incide sobre el sistema de distribución de competencias. Se trata de dos técnicas semejantes pero

que es preciso diferenciar. Por tanto, no termina de verse qué se gana con la aplicación conjunta de una u otra técnica, puesto que el Estado sigue dictando los principios básicos.

Respecto a las leyes delimitadoras de competencias, la utilización que se ha hecho de las mismas ha sido muy restrictiva para con las competencias autonómicas (caso del régimen de televisión); de ahí que el documento del Gobierno pida una reorientación legislativa en sentido inverso (DG, p. 28).

Es conveniente hacer especial mención a las leyes orgánicas que desarrollan derechos fundamentales o a la Ley orgánica de régimen electoral general. Muchas veces se les atribuye una función delimitadora de competencias entre el Estado central y la Generalidad. Esta práctica es criticada por el documento del Gobierno, en el que se defiende que las leyes orgánicas se limiten a regular el núcleo irreductible del derecho (DG, p. 27-28). En efecto, cabe recordar la doctrina del Alto Tribunal, no del todo respetada por el propio intérprete supremo de la Constitución (STC 173/1998), y llevarla a sus últimas consecuencias. Así, el análisis de la distribución de poder entre el Estado central y las comunidades autónomas es previo al análisis de las categorías normativas empleadas. En consecuencia, primero habrá que saber quién tiene atribuida la competencia y después, dentro de la materia que compete al Estado central, si se trata del desarrollo frontal y directo del derecho —de la sección I del capítulo II—, corresponderá regularlo a través de la categoría normativa de ley orgánica (art. 81 CE), mientras que si afecta a otros elementos del ejercicio del derecho (art. 53.1 CE) o bien a derechos situados en otros apartados del título I, deberá hacerse por ley ordinaria. Esta ley podrá ser autonómica en caso de que el Estado no tenga atribuida la competencia más allá de la regulación básica de los derechos fundamentales.

2. *Las normas básicas*

En el terreno de la aplicación del sistema de distribución competencial, el documento del Gobierno aboga por una reinterpretación de las cláusulas competenciales en sentido proautonómico (DG, p. 25). Esto se concreta, por un lado, a través de un cambio en la concepción de las normas básicas. Éstas deberían quedar reducidas a los verdaderos principios básicos de cada disciplina o sector, establecidos mediante leyes no autosuficientes, y dejar a las comunidades autónomas suficiente margen para adoptar legislativamente opciones políticas propias (DG, p. 26-27, DI, p. 9). En efecto, el documento del Gobierno critica la aplicación del concepto formal-material de bases seguido por el Estado central y avalado por el Tribunal Constitucional, mientras el de la izquierda solicita su revisión. Desde el punto de vista material, que a nuestro juicio no es posible olvidar por completo cuando se trata de determinar lo que es básico, se defiende una noción de bases reducida a los principios básicos del sector y no a una ley básica que desciende a normas de detalle, como en tantas ocasiones se ha hecho. Desde un punto de vista formal, sería conveniente la reserva de ley para todas las normas básicas.

Por otra parte, en relación con las competencias compartidas, el documento del Gobierno defiende que las competencias legislativas del Estado se establezcan íntegramente en la ley y su desarrollo reglamentario corresponda a las comunidades au-

tónomas, dentro de la competencia ejecutiva, siempre que la redacción literal del Estatuto no lo impida. Ahora bien, el art. 25.2 *in fine* EAC dispone que la Generalidad se someterá a las prescripciones reglamentarias que dicte el Estado en desarrollo de su legislación. En este caso sería precisa una reforma del Estatuto para poder asumir la Generalidad la potestad reglamentaria (por encima de los reglamentos de organización).

3. *La otra legislación estatal*

En el plano de las reformas legislativas, cabe destacar de modo especial la propuesta que realizan los documentos del Gobierno y de los partidos de izquierda para reformar la LOTC en lo relativo a varios aspectos de los procedimientos relacionados con la conflictividad competencial entre Estado y comunidades autónomas, como ya se ha visto; la reforma de la LOFAGE, para propiciar una reforma de la Administración central del Estado; y la reforma de la LOFCA, con el fin de aumentar el poder de gasto y de ingreso de las comunidades autónomas (DG, p. 28-30, DI, p. 18). Además, no debe descuidarse la reforma de otras normas a las que nos hemos referido anteriormente como la LOPJ o la Ley 2/1997, por la que se crea la Comisión para asuntos relacionados con la Unión Europea.

4. *La no actuación estatal*

Por último, el documento del Gobierno solicita aplicar previsiones constitucionales y estatutarias hasta ahora inactuadas. Es el caso de las competencias previstas en el Estatuto y pendientes de traspaso por el Gobierno del Estado, como algunas relacionadas con la Administración de justicia, la distribución del fondo de cooperación local, el régimen económico de la Seguridad Social (DG, p. 31); el art. 131 CE o la intervención de las comunidades autónomas en la planificación general de la economía; o el art. 53 EAC, es decir, la designación de representantes de la Generalidad en organismos económicos, instituciones financieras y empresas estatales cuya competencia se extienda al territorio catalán (DG, p. 30 y 28, con redacción equívoca: no son representantes «de organismos» sino «en los organismos»).

Igualmente, cabría considerar no sólo la necesidad de actuación gubernamental, como acaba de señalarse en relación con los decretos de traspasos, sino que también hay que tener en cuenta el supuesto inverso: la omisión gubernamental; es decir, que el Gobierno del Estado no actúe y deje un margen de ejecución más amplio a las comunidades autónomas, por ejemplo, en el terreno de la cultura o, en general, en el de las subvenciones.

V. Consideraciones finales

A lo largo de estas páginas hemos tratado de sintetizar y comentar las propuestas de los documentos presentados por el Gobierno catalán y por los partidos de la oposición sobre la profundización del autogobierno.

Como se ha indicado, el documento del Gobierno se mueve dentro de unos parámetros posibilistas establecidos por él mismo desde el inicio y que se fundamentan en el respeto hacia el marco constitucional y estatutario. Coherente con esta premisa, va desgranando propuestas que implican básicamente una reinterpretación de la Constitución y del Estatuto en clave proautonomista, la utilización de instrumentos legislativos previstos constitucionalmente por parte del Estado para la mejora del autogobierno (en el campo competencial, las leyes del art. 150 CE y la extensión de las bases; o la reforma de leyes del Estado de carácter institucional), además de pedir cambios de orientación en algún aspecto de la jurisprudencia constitucional. Esta opción, al cabo de un año desde su formulación, parece haber quedado relegada por la federación gobernante en Catalunya en favor de otra basada en la reforma del Estatuto. Consideramos que las dos opciones no son sustancialmente incompatibles, sino respuestas parciales a la cuestión de la mejora del autogobierno. Ésta pasa por soluciones variadas, cuya aplicación dependerá de las circunstancias políticas de cada momento. Respecto a los nuevos textos políticos presentados en 2003, el documento de CiU es el más exhaustivo y apuesta por un cambio (en realidad reforma) del vigente Estatuto de autonomía, introduciendo aspectos no previstos en el documento anterior, tales como la carta de derechos o las relaciones interinstitucionales en el seno de las instituciones de autogobierno.

La propuesta de los partidos de izquierda no rehúye las reformas del bloque de la constitucionalidad tendentes a la mejora del autogobierno de Catalunya en el contexto de la orientación del Estado autonómico en una dirección federal. Prescindiendo de la reforma constitucional, que prácticamente se circunscribe al Senado, se insiste más en la reforma estatutaria basada en aspectos simbólicos (la carta de derechos), democrático-institucionales (papel de la participación popular, relación entre las instituciones de gobierno) y de relación con los poderes locales y con la Unión Europea. En 2003, cada uno de estos partidos ha presentado su propuesta sobre el Estatuto de forma autónoma. El documento del PSC-CpC también implica la revisión estatutaria, a pesar de que sus propuestas podrían extenderse a otras comunidades autónomas. Por el contrario, el documento de ICV pretende dar orientaciones de cara a la reforma del Estatuto y de la Constitución. Y, finalmente, el documento articulado de ERC supera conceptualmente en distintos pasajes el vigente marco constitucional al apostar por un estado de libre asociación con España (en términos parecidos al «Plan Ibarretxe» para Euskadi) e introducir en el debate el término *Constitución de Cataluña* en lugar de Estatuto.

La propuesta del PPC, en cambio, opta por el mantenimiento de la autonomía en los términos alcanzados hasta la fecha y la consolidación del modelo de Estado con los contenidos que conocemos, lo que supone el cierre del modelo de Estado, dejado abierto por la Constitución en 1978. Las propuestas que realiza se limitan a la mejora del ejercicio del autogobierno desde una perspectiva legislativa interna de la Generalidad (cuestión tratada asimismo en el documento de la izquierda). El PPC no ha vuelto a realizar ninguna otra propuesta con posterioridad.

Muchas de las medidas propuestas sobre todo en los documentos originarios del Gobierno y de la izquierda (y también en los más recientes) requieren, para su plasmación normativa, alcanzar amplios pactos políticos entre las fuerzas políticas catalanas y de éstas con las estatales, más allá de las mayorías obtenidas por el Go-

bierno central o por el catalán en cada legislatura. Ello es así porque se trata de decidir la evolución de futuro del autogobierno de Catalunya y del modelo de Estado iniciados con la Constitución y el Estatuto. Ahora bien, desde una perspectiva política, el pacto dependerá de la voluntad de todas las partes, que tienen que estar dispuestas a ello. La coyuntura política en el momento en que se escriben estas líneas (tanto a nivel estatal como catalán) no permite prever la consecución o no de un amplio acuerdo satisfactorio para todos a medio plazo.

Como se ha visto, los documentos analizados tratan de dar respuesta a los grandes debates sobre las perspectivas de evolución del Estado autonómico, inclinándose más por unas posibles tendencias o por otras. Repetiremos algunas de las destacadas en forma dualista: primero, la autonomía como participación en decisiones de otros entes públicos —en el Estado y en la Unión Europea— y la profundización en las relaciones de colaboración entre Catalunya, las demás comunidades autónomas y el Estado, lo que es consecuencia de la existencia de amplios sectores de competencias concurrentes o compartidas, o la autonomía como garantía de un ámbito de autogobierno indisponible desde fuera. Segundo, un perfil de la autonomía de las comunidades autónomas de carácter bajo, sin prácticamente margen para llevar a cabo políticas propias, condicionado por las leyes y la financiación estatal, o bien un perfil alto de la autonomía, lo que supone reducir la intervención estatal a sus auténticos principios, dejando a las comunidades autónomas amplios márgenes de dirección política propia. Tercero, la autonomía como descentralización homogénea para todas las comunidades autónomas o bien la autonomía como reconocimiento de un trato diferenciado en función de las características singulares de algunas comunidades autónomas, que asuma normativamente la diferencia constitucional del art. 2 entre nacionalidades y regiones. Y, por último, la relación entre Catalunya y el Estado central de forma predominantemente bilateral o bien la relación multilateral de todas las comunidades autónomas entre sí y con el Estado central.

Los documentos analizados no han proporcionado respuestas unívocas a los anteriores debates, pese a que, en coherencia con la forma de entender la autonomía de los partidos que los han elaborado, se inclinan en mayor o menor medida por potenciar una u otra concepción de la autonomía. Además, caben varias combinaciones entre las distintas líneas de debate. Así, teóricamente es posible defender tanto una autonomía fuerte para todas las comunidades autónomas y al mismo tiempo que el fortalecimiento de la autonomía sólo se predique para las nacionalidades; como una participación en instituciones estatales o europeas de todas las comunidades autónomas, como únicamente de algunas; y, para terminar con un tercer ejemplo, como una negociación bilateral en cuanto a las materias singulares como multilateral en aquellas que afecten a todas las comunidades autónomas.

A nuestro juicio, la mejora del autogobierno catalán pasa necesariamente por el reconocimiento a todos los niveles jurídicos y políticos del carácter plurinacional del Estado y por la consideración de Catalunya y de las demás comunidades autónomas como parte del Estado global, en igualdad de condiciones que el Estado central. A partir de tales afirmaciones, la preservación de los rasgos que conforman la identidad catalana deberá realizarse a nivel interno y también participando en los órganos de las entidades estatal y supraestatal que inciden sobre los ámbitos en los que se desarrolla el autogobierno.

BOLETÍN DE SUBSCRIPCIÓN

Apellidos o entidad _____
Nombre o servicio _____ NIF _____
Dirección _____ piso _____
CP y población _____
Teléfono _____ Fax _____

Me suscribo (versión: catalana castellana) a la revista *Autonomies*:

desde 1985 hasta 2002 (Núm. 1-27: 200 €)

año 2002 (Núm. 28-29: 30,06 €)

Haré efectivo el importe de la suscripción:

con el talón bancario adjunto

núm. _____ Banco/Caja _____

por domiciliación bancaria

Banco/Caja _____ Núm. oficina _____

Núm. de cuenta/libreta _____

Dirección agencia _____

Población _____ CP _____

por transferencia bancaria al recibir la factura de la Escuela

BOLETÍN DE DOMICILIACIÓN BANCARIA

Señores,

Les ruego que, con cargo a mi cuenta/libreta, atiendan los recibos que les presentará la Escola d'Administració Pública de Catalunya para el pago de mi suscripción a la revista *Autonomies*.

Titular cuenta/libreta _____

Banco/Caja _____ Núm. agencia _____

Núm. de cuenta/libreta _____

Dirección agencia _____

Población _____ CP _____

Lugar y fecha _____ de _____ de _____

Firma

Enviar ambos boletines a:

AUTONOMIES

Escola d'Administració Pública de Catalunya

c/ de Girona, 20 - 08010 Barcelona

Tel. 93 567 23 87 - Fax 93 567 23 22

publicacions.eapc@gencat.net