

# CUADERNOS 15

La reforma constitucional  
y Cataluña



Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN  
En Madrid, 25 de marzo de 2015  
[publicaciones@circulocivicodeopinion.es](mailto:publicaciones@circulocivicodeopinion.es)  
Impreso: Gráficas San Enrique (Madrid)  
Depósito Legal: M-7615-2012  
ISSN 2254-1837  
Editado en España

# CUADERNOS 15

La reforma constitucional  
y Cataluña

Marzo 2015



El CÍRCULO CÍVICO DE OPINION asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobación, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidad de éstos.

# ÍNDICE

## **LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y CATALUÑA**

Santiago Muñoz Machado



# LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y CATALUÑA

**Santiago Muñoz Machado**

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Complutense

## **1. La reforma constitucional como problema político**

Es fama que los políticos españoles no han solido ser, a lo largo de la historia, favorables a las reformas constitucionales. Cuando los textos fundamentales devienen inservibles para ordenar la convivencia o responder a las transformaciones de la sociedad, se dejan decaer hasta la decrepitud, se derrumban con un empujón revolucionario y final y se establece en su lugar una Constitución de nueva planta, que se aplica luego hasta que el mismo proceso degenerativo vuelve a repetirse.

Una situación de ese tipo está presente desde hace unos pocos años en España. La Constitución vigente se ha mantenido incólume por más de una generación y ese es tiempo más que largo para que se hayan evidenciado sus defectos de origen y manifestado algunas inadaptaciones a realidades que no se tuvieron presentes cuando se aprobó.

Estas constataciones no deberían considerarse de naturaleza crítica sino más bien como elogios a la Constitución vigente porque constatan que ha servido de un modo muy eficaz para organizar el Estado y garantizar los derechos de los ciudadanos durante un largo período de bienestar y progreso. Cualquier crítica global a su contenido, cualquier deseo de derribarla desde su planta, sería desmesurado, infundado y aventurero.

Las partes más debilitadas de la Constitución son las de carácter organizativo, los preceptos que tratan de las instituciones constitucionales, políticas y administrativas. Entre ellas apenas puede encontrarse alguna que quede libre de la corrosión del tiempo o de la mala práctica: hasta la abdicación de don Juan Carlos I, la Corona se deslizaba por una peligrosa pendiente de desafectos; la separación de poderes no está hoy asegurada, con las consecuencias que se

---

Este texto resume la ponencia expuesta por su autor ante la Asamblea de Socios del Círculo Cívico de Opinión, que debatió ampliamente sobre ella en su reunión del 10 de febrero de 2015, acordando unánimemente su publicación en la serie CUADERNOS en consideración al interés del documento y la relevancia de sus análisis y propuestas.



siguen de tan grave reunificación absolutista (artículo 16 de la Declaración de derechos del hombre y el ciudadano de 1789: todo Estado que no tiene asegurada la separación de poderes “no tiene Constitución”); los partidos políticos han patrimonializado las instituciones; una parte del legislativo (el Senado) es una cámara inservible; el órgano de gobierno de la Justicia está infeccionado por la misma colonización de los partidos; el servicio público de la justicia se valora muy críticamente por los ciudadanos; la organización territorial del Estado ha dado paso a una pesada elefantiasis administrativa, un desmesurado y descomunal crecimiento de las estructuras públicas, el personal a su servicio y los gastos de mantenimiento; el Tribunal Constitucional no puede ser el garante del equilibrio de los poderes y el defensor de la Constitución porque la carga de trabajo y los procedimientos a observar minan su capacidad para responder en tiempo útil a los problemas, etc.

De todas estas constataciones ha de seguirse que España tiene por delante un porvenir reformista si es que los gobernantes se inclinan por conservar las instituciones y mejorarlas, y no por abandonarlas hasta su ruina final. No es evidente que vayan a hacer lo primero, como podríamos esperar los optimistas constitucionales. Los gobernantes y los aspirantes a serlo, y las formaciones políticas de las que dependen acumulan una enormidad de compromisos con sus correligionarios y seguidores. Se ha afianzado una trama de intereses muy sólida y resistente a cualquier cambio. Se precisarían inmolaciones generosas por amor a la patria y seguramente pueden contarse con los dedos de las manos los políticos que están dispuestos al sacrificio personal.

Frente a esos retos, que son enormes, la reforma constitucional, en lugar de ser objeto de consensos, se ha convertido rápidamente en un arma política arrojadiza y, lo que es más grave aún, identitaria. El Gobierno actual y su partido consideran la reforma con reticencias y niegan frecuentemente su necesidad. Como mínimo es estable su posición de que la reforma no es una prioridad. Y quienes apoyen al Gobierno o su partido tienen que repetir necesariamente los mismos postulados para ser reconocidos como leales. Todos los demás grupos políticos, en diferentes grados y medidas, están convencidos de la inevitabilidad y urgencia de la reforma, e incluso algunos han escrito proyectos en que basarla.

Resulta difícil explicar la aprensión a las reformas. En lo único en que tienen razón los negadores de su oportunidad, según creo, es que la apertura del proceso de reforma constitucional requiere que previamente se acote su alcance y que se enmarquen las iniciativas en un consenso lo más amplio posible, no sólo entre las fuerzas políticas constitucionales, sino también con los partidos nacionalistas, para evitar a todo trance que las adhesiones a la Constitución reformada sean menores que las que se otorgaron a su primera versión.





Es curioso que este hiperproteccionismo del texto de 1978, elevado a la consideración de libro sagrado e inmutable, no haya impedido que se consientan reformas encubiertas cada vez que conviene a los intereses de los gobernantes.

Se dice, por ejemplo, que muchos de los problemas constatados por los sabios pueden arreglarse sin reformar la Constitución, con el simple recurso a la legislación ordinaria. Lo que es cierto en algunos casos. Pero en otros, esta solución produce interferencias graves en las relaciones de poder, en el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, al desconocer aquella legislación secundaria la distribución establecida en la Constitución y los Estatutos. Al sustituirse decisiones que deberían ser materia de reforma constitucional por simples actuaciones legislativas ordinarias, se desestabiliza el sistema, se generan conflictos de constitucionalidad y, en lugar de arreglar los problemas, aquellas iniciativas sólo sirven para incrementar la inestabilidad y la confusión.

Ha habido muchas reformas constitucionales encubiertas en nuestro país en los últimos treinta y seis años, aceptadas de forma vergonzante por los sucesivos Gobiernos. Se han producido cuando el Gobierno no ha impugnado ante el Tribunal Constitucional leyes autonómicas manifiestamente inconstitucionales, desconsiderando los informes técnicos, procedentes de órganos del mismo Estado, que coincidían en esa misma valoración negativa. La prevalencia de esas leyes frente a la regulación constitucional afectada constituye una reforma encubierta de su texto, aceptada a cambio de obtener el favor político del Gobierno autonómico concernido, imprescindible para aprobar otros proyectos gubernamentales, principalmente la ley anual de presupuestos.

Lo mismo puede decirse de todas las veces en que el Gobierno, por la misma clase de conveniencias, ha retirado recursos de inconstitucionalidad contra leyes que habían sido fundadamente impugnadas ante el Tribunal Constitucional. También éstas han prevalecido frente a la Constitución, al desplazarla.

O, más simplemente, cuando la resolución por el Tribunal Constitucional de recursos planteados contra normas que incurrían manifiestamente en inconstitucionalidad, se ha aplazado durante años, permitiendo que, en el ínterin, se aplicasen con preferencia sobre la Constitución, aunque la vulneraban.

## **2. La marginación de los expertos**

Los especialistas en derecho público, constitucional y administrativo, y las demás ramas próximas, mantienen criterios casi unánimes en cuanto a la necesidad y urgencia de acometer una revisión del texto constitucional. Incluso las opiniones sobre qué aspectos retocar y cómo hacerlo son

notoriamente coincidentes, tanto por lo que respecta a las reformas de las instituciones constitucionales como al particular, más frecuentemente debatido, de la organización territorial del Estado contemplada en el Título VIII.

Hay excepciones a esta opinión común, pero son de poco peso y malamente fundadas. Se producen, sobre todo, en los casos en que los expertos abandonan el campo que dominan intelectualmente y penetran en los ámbitos de la política. Es bien cierto que, en ocasiones, resulta difícil establecer una línea divisoria claramente trazada entre esos dos territorios. Pero puede sostenerse que, sin duda, cuando algún ilustre académico sostiene fervorosamente que conviene a España reponer los principios de organización administrativa establecidos durante el reinado de Isabel II, o las formas de gobierno centralizado del franquismo, está haciendo propuestas de naturaleza política por más que sean enunciadas por un experto que, al defenderlas, abandona sus reconocidos conocimientos técnicos para instalarse en el dominio de las ideologías políticas; en este caso, además, históricas y añejas. Lo mismo habría que decir, en los casos, totalmente opuestos, en los que algún académico propone como solución estable para la organización del Estado la demolición total de sus actuales instituciones y estructuras, para construir, de abajo arriba, una confederación de territorios que iguale, por ejemplo, a Murcia, La Rioja, Andalucía y Cataluña.

Pero existen zonas de pensamiento y opinión en las que la separación entre los especialistas de derecho público y los políticos debería estar mejor marcada. Cuando aquellos diagnostican el achaque y el mal funcionamiento de las instituciones y recetan los remedios. Si la comunidad de los expertos sostiene que, por ejemplo, debe abandonarse la práctica de reformar las instituciones mediante decretos, afirman que existen regulaciones constitucionales caducas que no tienen ninguna vigencia práctica, que hay que cambiar el régimen del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas porque el actual es demasiado defectuoso, o que hay que reducir la carga de atribuciones del Tribunal Constitucional porque no tiene capacidad para atenderlas, si estas o cosas similares son advertidas, los políticos no deberían tomarlas a beneficio de inventario porque tal actitud es tan suicida o irresponsable como la del dueño de una compañía aérea que simula revisiones de sus aviones que no acomete, tan absurda como la del enfermo que no acepta las recetas médicas, la del dueño de un inmueble que no repara sus estructuras ruinosas, o del armador de un buque que lo deja zarpar aunque presente vías de agua que aseguran su inmediato naufragio.

Podría añadirse, en perjuicio de los gobernantes, que ni siquiera ellos, a diferencia de todos los irresponsables que acabo de mencionar, son dueños de los preciosos objetos cuya estabilidad, seguridad o buen funcionamiento descuidan.



Los políticos que no asumen las recomendaciones de los técnicos, cuando estas son comunes y fundadas, suelen sustituirlas por sus propios criterios de oportunidad, convencidos de que saben de todo, como los enfermos que se automedican o quienes creen poder evitar la inminente ruina de un muro aplicándole un poco de bricolage.

Pues bien, las recomendaciones sobre la reforma constitucional que cuentan con un amplio consenso de los especialistas son muchas y bien fundadas. Seguramente no podrían ser ejecutadas de una sola vez, dada su importancia, pero los técnicos insisten en su necesidad. No para cambiar la Constitución, sino para poder conservarla.

Un libro editado recientemente por el profesor García Roca puede servir como ejemplo de las opiniones que emiten los foros sociales más especializados. Resume el libro 29 objetivos esenciales de la reforma constitucional. Son las conclusiones de un debate mantenido durante meses con una veintena de profesores universitarios de máxima cualificación.

Sostienen que (1) la reforma constitucional es necesaria y debe considerarse (2) una obligación estructural de toda verdadera constitución: las constituciones se defienden actualizándolas. Desde posiciones de partida personales ideológicamente muy diversas, los expertos participantes en los debates demuestran que se pueden llegar a compromisos si se desea (3) “vivir en Constitución”. Es mucho más probable (4) que las decisiones de los políticos sean correctas cuando coinciden con las de los expertos, aunque estos no deben aspirar a sustituir a aquéllos. (5) Debe evitarse el miedo a las reformas porque estas no abren caminos sin retorno. Ha de acometerse (6) una reforma del artículo 168 de la Constitución porque establece un procedimiento para reformarla demasiado rígido y disuasorio. El acuerdo (7) es consecuencia del procedimiento y no una cuestión previa. (8) Muchas regulaciones constitucionales han de ser cambiadas, pero no es preciso abordar todas las reformas de una sola vez. Reformas inminentes habrían de ser: (9) la inclusión de una cláusula Europa, que reconozca el proceso de la Unión y acepte expresamente las cesiones de soberanía estatal que conlleva; (10) mencionar en la Constitución el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; (11) reformar de manera contenida el catálogo de derechos; (12) convertir algunos “principios rectores” en derechos fundamentales; (13) cambiar el sistema electoral del Congreso y (14) la organización y funciones del Senado. Introducir mejoras en el funcionamiento (15) del sistema de partidos y su democracia interna. (16) Abolir la discriminación femenina en la sucesión de la Corona. (17) Revisar la potestad de indulto. (18) Flexibilizar la funcionamiento del sistema parlamentario; (19) facilitar la constitución de comisiones parlamentaria de investigación.

(20) Frenar el creciente uso del decreto ley. (21) Flexibilizar los requisitos para el ejercicio de la iniciativa popular y la democracia participativa. (22) Mejorar la regulación concerniente a la designación de miembros del Tribunal Constitucional. (23) Recuperar el recurso previo de inconstitucionalidad frente a los Estatutos de autonomía. (24) Reconsiderar la designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y el funcionamiento de éste. (25) Integración política de las nacionalidades. (26) Replanteamiento del sistema de distribución de competencias entre entes territoriales. (27) Fijar un modelo claro de administración provincial. (28) Mejorar la regulación de la financiación económica. (29) Ajustar la regulación de la reforma constitucional.

La mayoría de estas propuestas no están basadas en otra ideología diferente a la constitucional, es decir, que quienes las apoyan no tienen otro programa intelectual que el amor a la Constitución y a nuestro país, y la convicción de que es imprescindible preservarla para garantizar nuestros derechos y libertades y limitar el poder. Verdaderamente se trata de un problema bien antiguo, pero que sigue siendo el más irrenunciable.

¿Quién y por qué puede sustituir un memorial razonado como el que he resumido por su propio e inmotivado arbitrio? Hasta qué punto la legitimidad política de los gobernantes puede justificar la falta de respuesta a necesidades constitucionales advertidas en informes objetivos cuyos contenidos deben constarles. ¿Con qué autoridad intelectual puede hacerse algo así?. Qué razones avalan el desprecio de la opinión común de la mayoría de los profesores universitarios y expertos divulgada ya de todas las formas que se les alcanzan. Sabios aquellos, en fin, en cuya formación, desarrollada muchas veces en instituciones públicas españolas y extranjeras, ha invertido el propio Estado cantidades ingentes que ahora derrocha.

### **3. Del “derecho a decidir” a la DUI catalana**

Si fuera preciso poner en orden la prioridad de las reformas, no es dudoso que una mayoría abrumadora de quienes han estudiado los problemas que las urgen se inclinarían por acometer la del Título VIII. Y todavía, en este contexto, se situaría en primer lugar la necesidad de buscar una solución constitucional a las reclamaciones que sostiene el nacionalismo catalán sobre la creación de un Estado independiente.

Los informes del Consell Assessor per a la Transició Nacional de Catalunya tienen prescrito que os Decía en Cataluña y las demás Españas que, si no se celebraba un referéndum sobre el “derecho a decidir”, lo procedente sería la “Declaración



Unilateral de Independencia” (DUI) al modo de lo aprendido de lo sucedido en Kosovo. Y leyendo también a favor del independentismo la ambigua Opinión Consultiva del Tribunal Internacional de Justicia de 2010 en relación con la solución kosovar.

Remito a los análisis contenidos en *Cataluña y las demás Españas* (3ª ed. , Crítica, diciembre 2014) donde se alcanzaba la conclusión de que no existe un derecho a la autodeterminación independentista que pueda ser ejercido por un territorio perteneciente a un Estado democrático de derecho que respete sus libertades y deseos de autogobierno. El principio de unidad e integridad territorial del Estado es de preferente manejo por el Gobierno español frente a cualquier aspiración secesionista.

La alteración de las fronteras de un Estado consolidado solo es posible con su consentimiento y, en su defecto, mediante la revolución y la violencia; y ni el consentimiento ni el levantamiento bélico parece que sean previsibles en la España actual.

Las fuerzas políticas enfrentadas se han mantenido, hasta hoy, en sus trece. Unos en el independentismo, crecientemente apoyado por la población catalana; otros en la resistencia más firme a tales propuestas y en la negativa a aceptar cualquier cambio estatutario o constitucional, bien fuese establecido en un marco bilateral o bien, como parece imprescindible, con la concurrencia de todas las fuerzas políticas y territoriales interesadas.

En dos ocasiones consecutivas la celebración de la Diada del 11 de septiembre ha puesto en las calles de Barcelona a cerca de dos millones de personas reclamando un Estado propio y, posiblemente, independiente. Y el 9 de noviembre de 2014 se celebró una extravagante consulta, insólita en un país desarrollado y democrático, en la que, sin ninguna garantía ni control, una cantidad similar de ciudadanos opinó sobre la creación de un Estado catalán independiente. Los expertos en escrutar resultados electorales han interpretado los de dicha convocatoria de dos maneras francamente opuestas: los afines al nacionalismo, como una victoria independentista; los partidarios del inmovilismo y el enconchamiento, como una muestra de la débil consistencia del secesionismo porque, considerando el número de participantes en el remedo de referéndum en relación con el número de votantes que componen el censo del territorio, el acto había sido un gran fracaso demostrativo de que son muy minoritarios los partidarios de la independencia.

No entraré a valorar cuál de los dos intérpretes ha hecho mal los cálculos. Pero dos millones de personas en la calle, ordenadas y, a veces, hasta uniformadas, reunidas repetidamente en poco tiempo y sin aparente gran esfuerzo,

constituyen una manifestación popular de grandísima entidad. Considérese también que no necesariamente todos los que no asistieron son unionistas o constitucionalistas, sino que puede haber entre ellos muchos ciudadanos serios y consecuentes que no aceptaron participar en un acto tan poco democrático y con tantos ribetes folclóricos y carnavalescos. Pero dicha abstención ocasional no permite hacer predicciones inequívocas sobre el sentido del voto futuro de los renuentes.

Es lícito pensar que, tal vez, la mayoría silenciosa es constitucionalista; no desea, en absoluto, la secesión de Cataluña, que considera fundamentalmente un asunto de políticos en el que se conjugan sus intereses, no los de los ciudadanos. De manera que, si se combate su abstencionismo y se los convierte en ciudadanos activos, es posible que, en una confrontación política electoral futura, lleguen a vencer a los independentistas, con lo que el problema catalán quedaría resuelto utilizando el mejor recurso democrático imaginable: las urnas. Sería lo mejor pero hoy por hoy conformarse con esa ilusión es una ingenuidad que, por lo menos, tendría que acompañarse de un programa un poco más elaborado.

También muchos de los que piensan que España es una estructura sentimental, política, económica, cultural y nacional varias veces centenaria que hay que proteger y mantener a ultranza están echando ahora de menos políticas de Estado que hubieran hecho a España más presente en la vida de Cataluña; pero las largas vacaciones que el Estado se ha tomado en aquel territorio, desapareciendo durante décadas, han consolidado aspiraciones e interpretaciones de la realidad que tienen difícil retrocesión.

Esta es mi opinión frente a quienes piensan que bastan algunas pocas acciones políticas y un poco de paciencia para que las tensiones actuales se diluyan. No niego que, como es habitual, las reclamaciones más vehementes de los nacionalistas son cíclicas y que es posible que dentro de algunos meses se oigan menos. Pero no desaparecerá la insatisfacción y el mar de fondo si no se idean fórmulas para afrontarlos.

#### **4. La hoja de ruta hacia la independencia**

Mientras tanto, la situación de hecho en Cataluña es que la Declaración Unilateral de Independencia ya se ha iniciado. Lo afirmo así porque estoy convencido de que esa Declaración no consistirá, en el momento histórico en que vivimos, en una proclama o manifiesto según el modelo de 1934, sino en un proceso, un itinerario compuesto de etapas sucesivas, perfectamente medidas, que hace semanas que empezó a recorrerse.



Muchos nacionalistas catalanes piensan de España lo mismo que muchos colonos norteamericanos afirmaban contra Inglaterra a finales del siglo XVIII. No hay una sola de las ofensas, que Jefferson resumió en la literariamente prodigiosa Declaración de independencia 1776, que no haya sido sostenida por los catalanes de nuestro tiempo. Es decir, la acumulación de impuestos sofocantes, leyes opresivas, obstáculos al libre comercio, desconsideración de las costumbres propias, represión de las libertades históricas, insuficiente reconocimiento del autogobierno, etc., como justificación de la independencia. Este conjunto de agravios se ha hecho constar en documentos diversos que componen un memorial. Pero no hay, ni posiblemente habrá, una declaración concentrada en un solo acto, en una proclama. Sostengo por ello que la Declaración Unilateral de Independencia ha comenzado porque nunca será franca, sino que consistirá en la implantación sucesiva de las instituciones y los poderes propios de un Estado. Los informes citados del Consejo para la Transición Nacional son una muestra inequívoca de lo que afirmo.

He de recordar (en *Cataluña y las demás Españas* está expuesta la cuestión con detalle) que las declaraciones unilaterales de independencia no precisan atenerse a protocolos jurídicos sino que se basan en circunstancias de hecho. Desde el punto de vista constitucional una declaración unilateral de independencia es un gravísimo atentado al orden establecido, que el Estado debe aprestarse a combatir con todos los medios que tenga disponibles. En el plano internacional la existencia de un Estado es una mera cuestión de hecho que se consolida, a todos los efectos, cuando los demás Estados del mundo –o un grupo significativo de ellos– lo reconocen. Las normas dispuestas por la Organización de las Naciones Unidas no admiten la separación de territorios integrados en Estados democráticos pero, si ocurre y la comunidad internacional respalda a los separatistas, se impondrá la realidad de los hechos. Por estas razones los gobernantes catalanes actuales se esfuerzan por presentarse ante los Estados extranjeros y las organizaciones internacionales como una comunidad de naturaleza estatal, en proceso de separación del Estado al que ha pertenecido durante centurias.

Han mandado elaborar informes en los que se explica la relevancia de esta operación de comunicación de su proceso secesionista a los principales Estados del mundo; han contratado o constituido formidables lobbies que están consiguiendo que los grandes medios de comunicación mundiales (su éxito en los anglosajones es manifiesto, mientras que en los del continente europeo es muy escasa la repercusión) defiendan sus posiciones frente a España. Su desafecto por la Constitución, por las leyes del Estado y sus tribunales es patente, de modo que sus preceptos y las sentencias de los tribunales, cuando tienen relevancia política, no se atienden. El propio Estatuto de autonomía de Cataluña ha dejado de ser un referente y es una norma en decadencia y despreciada en cuanto derivada de una Constitución, la española, con la que no se sienten obligados.

Esta actitud ha concluido en una situación caracterizada por que Cataluña carece hoy de un ordenamiento jurídico que rijan su organización y defina las competencias del gobierno territorial. Las decisiones, en este punto, no se enmarcan en normas jurídicas estables sino que vienen determinadas por el arbitrio de los gobernantes, cambiante, como siempre lo es el albedrío humano, cada día.

El camino hacia la independencia (“hoja de ruta” llaman a este diseño) está marcado con detalle en las resoluciones del Parlamento catalán y los discursos de sus dirigentes. Y está ilustrado con un largo serial de informes del Consell Assessor per a la Transició Nacional que convendría tener muy presentes. Son, hasta la fecha en que redacto estas páginas, dieciocho; y juntos forman el Libro blanco del proceso de transición nacional, imitando el modelo del Scotland’s Independence, que el Gobierno escocés editó meses antes del referéndum independentista de 2014.

La avanzadilla de estos documentos fue la declaración sobre la soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña acordada por el Parlamento catalán el 23 de enero de 2013. Es continuación de la adoptada por el mismo Parlamento el 27 de septiembre de 2012, que ya asumió la necesidad de que el pueblo de Cataluña pudiese determinar libre y democráticamente su futuro colectivo. Y una y otra son los ecos finales de las manifestaciones populares celebradas tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de 2006 (el pueblo fue convocado bajo el lema “Somos una nación. Nosotros decidimos”) y con ocasión de la diada de 11 de septiembre de 2012 (ahora bajo el lema “Cataluña, nuevo Estado de Europa”).

Dicha resolución de 2013 fue impugnada ante el Tribunal Constitucional que, en su sentencia de 25 de marzo de 2014, consideró nulas las referencias a Cataluña como sujeto soberano. Pero aceptó, sin embargo, un posible “derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña” en la medida en que las referencias a este derecho en la resolución impugnada se considerasen como meras propuestas o programas políticos que, para hacerse efectivos, requerirían una reforma constitucional previa que el propio Parlamento de Cataluña podría activar utilizando las previsiones del artículo 87.2 en relación con el 166 de la Constitución.

En cuanto a los informes del Consejo para la Transición Nacional, son hasta ahora todos los necesarios para crear un Estado independiente e incluso para programar, sin contar con las otras partes concernidas, las relaciones futuras con el Estado español, la Unión Europea y las organizaciones internacionales de interés. El primero de todos concierne a la consulta sobre el futuro político de Cataluña, y el último a la viabilidad fiscal y financiera de una Cataluña independiente. Los demás versan sobre todos los aspectos relevantes de la transformación referida: la distribución de activos y pasivos con el Estado, la política





monetaria y el Banco Central, el proceso constituyente, las relaciones comerciales entre Cataluña y España, autoridades reguladoras, poder judicial, Seguridad Social, seguridad interna e internacional, etc.

El primero de todos, como acabo de indicar, fue el concerniente a las vías disponibles para la celebración de un referéndum sobre el derecho a decidir. Esta cuestión había sido ya objeto de un informe del Instituto de Estudios Autonómicos, presidido, como el Consejo citado, por Carlos Viver Pi-Suñer. La habilitación de la consulta podría resultar, según dicho informe, asumido también por el Consejo para la Transición, de lo establecido en los artículos 92.2 y 150.2 de la Constitución, de lo que dispusieran las leyes autonómicas sobre consultas populares, o de una reforma constitucional.

Salvo esta última, que no se ha intentado, todas las demás vías han quedado cerradas, bien por desestimar el Congreso de los diputados cualquier transferencia de competencias para convocar un referéndum secesionista, bien porque las interpretaciones constitucionales más solventes han negado las competencias autonómicas para hacer lo propio por decisión de la Generalitat.

El referéndum se convocó, sin embargo, solemnemente para el 9 de noviembre de 2014. La convocatoria se impugnó por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional y quedó suspendida. Lo mismo ocurrió con el remedo de referéndum mantenido para la misma fecha pero a título de ejercicio por la población de su derecho a manifestarse y expresar su opinión. El Tribunal Constitucional ha terminado por declarar nulas tanto la consulta convocada como la regulación legal catalana que pretendía dar cobertura a consultas populares de este tipo convocadas por la Generalitat (SSTC de 25 de febrero de 2015).

No repasaré el contenido de todos los informes del Consejo para la Transición Nacional, pero quizá no sea impropio recordar el contenido de algunos que son expresivos de la claridad del propósito y determinación de las instituciones públicas catalanas.

El segundo por orden cronológico, publicado el 20 de diciembre de 2013, concierne a la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña. Desarrolla su organización, la red pública de oficinas tributarias, los servicios de recaudación, y alude a los tributos que han de recaudarse. Será una herramienta esencial para la puesta en pie del Estado propio. Como en otros documentos, se contempla en este una estrategia basada en la colaboración del Estado español para que Cataluña alcance su objetivo, y otra en que tal colaboración no se produzca, hipótesis en la cual la implantación de la Agencia Tributaria se llevaría a cabo de igual manera aunque al margen de los acuerdos y legalidad española.

El cuarto informe, siempre según el orden de publicación, se titula “Internacionalización de la consulta y proceso de autodeterminación de Cataluña”. Es un texto destinado a informar a la comunidad internacional de los fundamentos de la declaración de independencia. Se argumenta sobre esta desarrollando sus fundamentos que estarían, según el informe, en la “doctrina legal y filosófica” que utiliza la comunidad internacional para discernir qué casos de autodeterminación son aceptables y cuáles no. Tales fuentes legales y doctrinales son, en verdad, muy limitadas y se constriñen, en cuanto a los textos internacionales, a la doctrina Wilson de 1918 y los textos de las Naciones Unidas concernientes a la autodeterminación de los pueblos (especialmente la Resolución 1514 de 1960, y la 2625 de 1979, además de los Pactos de Derechos Sociales y Políticos que se refieren a esta cuestión). Aparte de estos textos internacionales, los de más continua referencia son la Declaración del Tribunal Supremo de Canadá de 1998 sobre la secesión de Quebec, y la Clarity Act de 2000; también el acuerdo entre los Gobiernos británico y escocés de 15 de octubre de 2012 en relación con el referéndum de independencia de Escocia que se celebraría en 2014; y, en fin, la opinión consultiva del Tribunal Internacional de Justicia sobre Kosovo de 28 de junio de 2010.

Todos estos textos son bien conocidos y, por mi parte, los he analizado en el libro repetidamente citado *Cataluña y las demás Españas*.

Los fundamentos “doctrinales y filosóficos” de la independencia radicarían en el principio democrático (la legitimidad de la autoridad pública ha de basarse en el consenso de los gobernados) y la autodeterminación como derecho inalienable de una comunidad nacional.

Al derecho de autodeterminación como recurso para superar una situación injusta dedica el informe bastantes páginas por considerar que es aplicable a Cataluña la doctrina del remedial right-only secesion. Cataluña, según el informe, está oprimida por el Estado español y no puede desarrollar su personalidad, cultura y derechos. Utiliza más de quince argumentos para justificar este aserto: entre otros, que la personalidad propia de Cataluña no es conciliable con el Estado español; que este no garantiza sus derechos políticos y jurídicos; que Cataluña ha mostrado siempre, a lo largo de la historia, su voluntad de recuperar sus instituciones abolidas en 1714, 1923 y 1939. Durante años Cataluña ha intentado combinar su voluntad de autonomía con su integración en el Estado español, pero siempre se han frustrado las soluciones por los controles y la falta de lealtad, así como la continua superposición del Estado en las instituciones y las competencias. Han fracasado el Estatuto y sus reformas. Y en cuanto al futuro, sería inadecuada una reforma federal en la que Cataluña se diluiría como un territorio con posiciones minoritarias en el conjunto de la Federación. Añade, en fin, el informe a todas estas razones la aplicación de la



doctrina del último recurso, que sería pertinente invocar considerando la imposibilidad de articular un sistema alternativo de soberanías compartidas.

El apoyo doctrinal casi exclusivo para fundar la doctrina del último recurso es un libro de A. Buchanan: *Secesión. Causas y consecuencias del divorcio político*, Ariel, Barcelona 2013. El texto original es de 1991, pero se ha hecho una traducción española aprovechando su utilidad para las reclamaciones catalanas. Hay un prólogo del autor a esta edición española titulado “¿Tiene Cataluña derecho a la secesión?”. El autor distingue las secesiones consensuadas de las que no lo son; y, entre estas últimas, trata de configurar un derecho a la secesión basado en dos clases de fundamentos: las teorías del derecho corrector (secesión para salvar graves injusticias no resueltas por parte del Estado al que el territorio pertenece) o teorías del derecho fundamental que o bien aceptan que cada nación, por el hecho de serlo, puede constituir su propio Estado, o bien que cualquier grupo, sea o no una nación, ostenta un derecho a la secesión siempre y cuando pueda realizar las funciones básicas que corresponden a los gobiernos legítimos y el Estado residual que abandona el independizado (el “Estado restante”) no quede incapacitado para realizar esas mismas funciones. Cuando maneja las teorías del hecho corrector y su posible aplicación al caso de Cataluña, destaca cuatro tipos de injusticias que podrían justificar la secesión: a) anexión injusta del territorio de un Estado soberano (afirma que esto ocurrió con la anexión de Cataluña “por parte de la España castellana hace tres siglos”, pero que remontarse tan atrás en el tiempo “resultaría inaceptable”); b) violaciones a escala de derechos humanos fundamentales, lo que también descarta que esté ocurriendo en Cataluña; c) redistribución discriminatoria continuada y grave; y d) vulneración por parte del Estado de las obligaciones del régimen autonómico infraestatal o negativa continuada a negociar formas de autonomía intraestatal adecuadas. Por razones que no explica, asume que estas dos circunstancias concurren en el caso de Cataluña (“a mi juicio –dice en la página 19- un argumento contundente a favor del derecho de Cataluña a la secesión no consensuada puede alegarse sobre la base de que España no ha mostrado buena fe a la hora de responder a las demandas de mayor autonomía intraestatal”).

Por lo demás, el libro se extiende sobre lo que denomina “argumentos morales contra la secesión”, y se esfuerza en un número marginal de páginas (205 a 236) en explicar la posible existencia de un “derecho constitucional a la secesión”.

Otro informe destacable es el titulado “Las vías de integración de Cataluña en la Unión Europea” emitido el 14 de abril de 2014. Formula algunas interpretaciones, cuya viabilidad del propio informe pone en duda, a los efectos de determinar con qué base jurídica podría la Cataluña independiente seguir siendo Estado miembro de la Unión Europea sin solución de continuidad. El informe reconoce

que una situación como esta no se ha planteado nunca en la historia, de modo que contempla formas alternativas de celebrar acuerdos en materia de comercio, monetarios y otros.

También es notable el informe número 10, publicado el 14 de julio de 2014, titulado “El proceso constituyente”. Como habitualmente, también utiliza el método de considerar la hipótesis de que el Estado español consienta el proceso constituyente o que se oponga al mismo. La valoración que hace el informe de esta oposición es marcadamente optimista porque, si bien considera que el Estado podría utilizar potestades atribuidas en el artículo 155 de la Constitución o incluso la declaración de algunos estados excepcionales que prevé el artículo 116, expresa su confianza en que intervendría la Unión Europea a favor de Cataluña en contra del Estado con supuesto apoyo en el artículo 7 del Tratado de la Unión, por impedir el Estado la realización de valores democráticos que están consagrados en dicho precepto.

El proceso constituyente empezaría a partir del momento de proclamación de independencia, y se valdría de una ley aprobada en el Parlamento de Cataluña para regularlo. Se celebrarían elecciones para constituir un Parlamento constituyente, cuyos detalles, desde la iniciativa a la ratificación en referéndum, están consignados en el informe. El sistema institucional anterior entraría en fase de extinción y se iniciaría un período provisional concerniente al régimen de los derechos y libertades en relación con la normativa aplicable a los mismos, al problema de a qué ciudadanos ha de reconocerse la nacionalidad catalana, el régimen lingüístico provisional, medidas transitorias para garantizar el catalán como lengua de uso general y ordinario, y circunstancias que permitirían el derecho de uso del castellano, con proyecciones sobre las administraciones públicas, la administración de justicia y la enseñanza, etc.

El informe número 3 (de 20 de diciembre de 2013) del Consejo Asesor para la Transición Nacional, aunque publicado con anterioridad a los últimos mencionados, trata de formular el diseño de las relaciones entre Cataluña y el Estado español tras la independencia.

Reconoce este texto que una situación tal es la primera vez que se produce en la historia contemporánea. Asume que la independencia no debe significar la ruptura con España y que sería absurdo, después de tantos años de relación política, económica y cultural, romper la colaboración entre los dos Estados y desconocer que tanto los ensayos históricos sobre la autonomía de Cataluña como las propuestas intelectuales de todo orden concernientes a la vinculación de Cataluña y el Estado han estimado siempre la necesidad y la voluntad de cooperación. Razones para mantenerla serían, por ejemplo, que más de tres millones de personas se han desplazado durante el siglo XX a Cataluña desde otros lugares del



Estado; o las interdependencias económicas: Cataluña exportó durante 2012 cuarenta y nueve mil millones de euros, el 34 por ciento de su producción, al Estado, y adquirió mercancías por valor de veintiséis mil millones. Por otra parte están los innegables vínculos culturales, que se expresan, por ejemplo, en el dato de que el 50,7 por ciento de los catalanes de más de catorce años tienen al castellano como lengua de identificación personal. Añade el informe, en fin, que sería contrario al proceso de globalización y dificultaría mucho las relaciones, en el ámbito de la Comunidad Europea, una ruptura total de los lazos de Cataluña y el Estado español.

Para enmarcar e institucionalizar estas relaciones y hacer posible la cooperación, el informe propone dos soluciones preferentes: a) el Consejo Ibérico, que reuniría a España, Portugal, Cataluña y Andorra, organizándose sobre el modelo del Consejo Nórdico; y b) el Consejo catalano-español, que se crearía mediante un tratado en el que quedarían instituidos los órganos de gobierno comunes y se fijarían las áreas de cooperación (monetaria y financiera, industrial y comercial, aduanera y fiscal, deportiva y medioambiental, de infraestructuras, defensa y seguridad).

La cooperación contemplada en el informe marca áreas de interés específico que pueden tener tratamientos particulares como las competiciones deportivas, la recepción de emisiones de radio y televisión, las organizaciones socioeconómicas (patronales, sindicatos, cámaras de comercio). También, más allá de los marcos organizativos más generales antes indicados, contempla otras soluciones institucionales para la cooperación por áreas culturales y educativas, muy especialmente en los territorios de habla catalana.

Los modelos que el informe tiene a la vista son, entre otros, los del Benelux, *The Nordic Council*, *Council of the Baltic Sea States*, *The British-Irish Council* junto con otros de carácter transfronterizo como la Comunidad de Trabajo de los Pirineos Mediterráneos, y otras instituciones de carácter cultural y lingüístico que existen en Europa.

## **5. El final de la escapada. Soluciones constitucionales para Cataluña**

La Declaración Unilateral de Independencia avanza conforme al programa establecido sin que nadie se haya preocupado de contrarrestarla. Ni siquiera preparando informes que ataquen la debilísima fundamentación de la mayor parte de los documentos que acabo de resumir. Solo algunos voluntariosos expertos han escrito sobre el secesionismo catalán, sin ningún apoyo institucional sino, más bien, por su propio sentido de la responsabilidad como intelectuales. El poder instituido y sus aledaños permanecen mudos o, a veces, musitan

posibles reacciones que, hasta ahora, no han salido de la órbita de la justicia, que poco podrá, a la postre, contra un movimiento masivo. Quizá la excepción sean algunos documentos, compuestos en collage, que recogen opiniones doctrinales y políticas diversas sobre la integridad de nuestro Estado, los principios de la Constitución o el carácter de territorio no soberano de Cataluña, mandados hacer por el ministro de Asuntos Exteriores para que sirvan de prontuario a las embajadas de España.

La situación ha entrado en fase de estancamiento. La política que más manifiestamente está siguiendo el Gobierno del Estado es la de esperar a que los nacionalistas catalanes se agoten, desesperen y desistan. Naturalmente, con el aplauso de todos los leales de su partido, aunque no, según parece por las encuestas, de sus atónitos votantes.

La posición del separatismo catalán no deja ver por ahora esa posibilidad de autodisolución.

Persiste la reclamación de que el Estado permita la celebración de un referéndum sobre el derecho a decidir, lo que se considera un paso imprescindible para solucionar el problema, incluso por autores de indiscutible calidad técnica que no son favorables a la independencia.

Negada la posibilidad de que el artículo 150.2 permita que el Estado transfiera a la Generalidad competencias para convocar la consulta, o que esta tenga atribuciones propias para aprobar leyes que habiliten a su Gobierno para convocarla, las únicas dos vías que restan para hacerlo son el artículo 92 de la Constitución o una reforma de la misma. Esta última estaba contemplada en el primero de los informes del Consejo para la Transición Nacional, que, sin embargo, no recomendaba su uso considerando que las fuerzas catalanistas eran una minoría en las Cortes, sin fuerza suficiente para impulsarla. De aquí que se acogiera al artículo 92.

Ha habido algunos autores, antes y después de iniciado el conflicto a que me estoy refiriendo, que han sostenido que bastaría con reformar la ley reguladora de las modalidades de referéndum, a que se remite el artículo 92 de la Constitución, para que la consulta pudiera celebrarse (Rubio Llorente, Ruíz Soroa, Joaquín Tornos, Francisco Caamaño, Francesc de Carreras, etc.). Otros han considerado que sería precisa una reforma del artículo 92 para contemplar el supuesto de un referéndum en el que solo participaran los ciudadanos asentados en un determinado territorio. Mi propia posición sobre este asunto ha sido siempre un punto más severa en cuanto que creo que no basta una reforma simple de la Constitución sino que un referéndum que puede ser determinante de la fragmentación del Estado es un hecho constituyente que



debe tratarse como tal: pidiendo un pronunciamiento a la totalidad del pueblo soberano.

Situémonos, no obstante, en la hipótesis de que el referéndum se celebrara, previa o no modificación constitucional. Si la respuesta fuera negativa, como auguran todos los que defienden su celebración para desarmar de esta manera los temores de los defensores de la unidad e integridad territorial del Estado, si fuera negativa, digo, asunto resuelto para una larga temporada. Si fuera, por acaso, positiva, entraría en juego la doctrina del independentismo democrático, según la cual, celebrado un referéndum en un territorio infraestatal con respuesta positiva a la secesión, el Estado matriz tendría que negociar con el fragmento de Estado.

Desde un punto de vista constitucional, esa doctrina del independentismo democrático, que avala que en los Estados de nuestro tiempo puedan decidir sobre su futuro político aquellas comunidades que cuentan con una historia y cultura propias, un territorio caracterizado y población de entidad suficiente, no ha podido superar en ninguna parte el grave escollo de cómo la voluntad de una parte de los ciudadanos de un Estado puede vincular a la totalidad de los individuos que lo forman. O, también, cómo la voluntad secesionista de una parte, apoyada en el derecho a independizarse, puede tener más valor que el derecho del Estado y sus ciudadanos a mantener la unidad e integridad territorial.

De cualquier forma, situémonos en esa negociación entre el Estado y su fragmento. Ninguno de los defensores del independentismo democrático (ni tampoco la decisión del Tribunal Supremo de Canadá que constituye su guía jurídica y espiritual) ha podido resolver qué es lo que ocurre en el supuesto de que el Estado se niegue a aceptar la secesión, por más que haya sido apoyada en un referéndum territorial. ¿Qué ocurre en este caso? Los informes del Consell per a la Transició Nacional de Cataluña son los únicos que han apuntado, como solución, el recurso al arbitraje de algún organismo internacional. Pero no consta qué organismos internacionales tienen competencia para esta clase de arbitrajes, y ni siquiera que tales organismos existan.

En el supuesto de que no pueda celebrarse el referéndum catalán, cosa que hoy por hoy parece la más probable, también los informes mencionados señalan que la vía para salir del conflicto sería las elecciones plebiscitarias. No se sabe muy bien en qué consisten porque se reúnen en la locución “elecciones plebiscitarias” dos procesos políticos de difícil conciliación: la elección por el pueblo de sus representantes para que, en un régimen de democracia indirecta, legislen y gobiernen, y el plebiscito, que es un proceso de democracia directa en el que el pueblo decide sobre una o varias opciones que se le plantean. La imposible conciliación resulta de que, además de no estar regulado en ninguna parte

el régimen de esa mescolanza, podría llevar a que sus proponentes pretendieran que, por ejemplo, unas elecciones en las que participara el 40% del censo electoral, que arrojan como resultado que los partidos independentistas obtienen el 51%, puedan legitimar una declaración de independencia, o permitir que se establezca la conclusión de que el pueblo catalán está por la secesión. Sin embargo, en tales circunstancias el 51% representaría al 20% de los catalanes con derecho a voto. Inaceptable, jurídica y políticamente, desde luego.

Pero la situación persistirá, se celebre o no referéndum, haya o no elecciones plebiscitarias.

La hoja de ruta marcada por los informes del Consell, y asumida por la clase política con toda convicción, marca que lo que sigue es la Declaración Unilateral de Independencia. Ya la he evaluado suficientemente. No creo que sea un acto formal y explícito, como comenté al principio, sino que es un proceso que ya ha empezado. Está conduciendo, de hecho, a dar la impresión a la comunidad internacional de que Cataluña ha elegido su destino, que su desafección con el Estado español es creciente y que cuenta con instituciones propias de autogobierno que no se rigen por la legalidad, ni constitucional ni ordinaria, que está vigente en España.

La cuestión es ¿hasta cuándo puede continuar una situación así? ¿En qué momento tendrá que imponerse la observancia del ordenamiento jurídico general, los principios y regulaciones constitucionales, y los mandatos de las leyes y tribunales del Estado adoptados dentro de los límites de las competencias atribuidas legítimamente a sus instituciones?

Puede llegar algún día en el que la pasividad de los gobernantes concluya. Tal vez la reacción venga provocada por alguna de las medidas que, según los informes del Consell que vengo mencionando, han de adoptarse con la colaboración del Estado o sin ella: la creación de la Agencia Tributaria, el despliegue de embajadas, el proceso constituyente catalán, la implantación de la lengua catalana como exclusiva del territorio, etc.

¿En qué podrán consistir aquellas reacciones?

La primera y más importante de todas sería la reacción popular. Si fuera cierto, como constatan las encuestas de opinión y algunos evaluadores de los resultados de la singular consulta celebrada en Cataluña el 9 de noviembre de 2014, que la mayoría de la población catalana es contraria a la independencia, podría ocurrir que las elecciones de septiembre de 2015 las perdieran los partidos nacionalistas que han impulsado el secesionismo. Es un resultado difícil de imaginar, que, tal vez, serviría de apoyo a quienes han venido sosteniendo que las reclamaciones





independentistas se arreglan aplicándoles paciencia y dejando pasar el tiempo, porque si el gobierno de la Generalitat cambia también lo hará su política.

La hipótesis es de realización más que improbable, pero en materia electoral no hay nada que deba ser radicalmente descartado. Sería ingenuo suponer, no obstante, que la derrota del nacionalismo liquidaría para siempre sus reivindicaciones.

La segunda opción posible es la consistente en abordar una reforma constitucional de carácter general, al menos en lo que se refiere a la organización territorial del Estado. Ya ha quedado subrayado al principio de este texto el alcance de las reformas necesarias. Las que conciernen al Título VIII de la Constitución, que son las más perentorias, podrían operar sobre el modelo de organización territorial establecido, mejorándolo y eliminando sus evidentes defectos, o cambiarlo dando lugar a una federalización más franca de nuestro sistema político que permitiera incorporar reglas de organización y distribución de competencias ya probadas con éxito en otros estados federales, como están postulando algunos grupos políticos cuyas ideas convendría, al menos, conocer mejor y debatir.

Pero, como no parece que pueda haber consenso suficiente, en tiempos inmediatos, sobre la reforma general de la Constitución, es imprescindible afrontar las soluciones específicas que la situación política de Cataluña demanda. No es posible aceptar una independencia de hecho, consistente en que Cataluña se desvincule jurídicamente de lo establecido en la Constitución y las leyes generales del Estado y continúe por la senda que, según sus programas, conduce a la creación de instituciones estatales imprescindibles para la secesión.

Descarto que el peso de la acción conducente a restablecer el orden constitucional pueda atribuirse al legislador (que podría utilizar las leyes de armonización del artículo 150.3 de la Constitución) o a la justicia porque está ordenada para resolver problemas concretos y no insubordinaciones masivas. Es el ejecutivo a quien correspondería el protagonismo, y las vías son los estados excepcionales del artículo 116 o las intervenciones contempladas en el artículo 155. En uno y en otro caso ateniéndose a los principios de especialidad y proporcionalidad. Es frecuente que se invoque el último precepto citado para aducir la posibilidad de la ocupación militar de Cataluña o la suspensión de su Estatuto. Ni una ni otra cosa resolvería el problema ni podrían ser medidas estables. La suspensión del Estatuto se acordó en 1934 después del golpe de Estado de Companys, y el Tribunal de Garantías Constitucionales dijo, en su sentencia de 1935, que la Constitución no lo permitía. Las medidas a adoptar conforme al artículo 155 han de ser proporcionadas a la situación, y específicas o concretas. Si los acontecimientos se convierten en un problema de orden público, también son posibles

medidas adecuadas tanto con cargo a lo previsto en dicho precepto como al artículo 116.

Pero bien se comprende que no hay remedios unilaterales, medidas de fuerza utilizadas por el Estado, que constituyan por sí mismos soluciones definitivas en el caso de que la rebelión de Cataluña contra la Constitución se mantenga persistente e irreductible. El acomodo final tiene que ser de naturaleza política y fijado en un acuerdo en el que participen todas las fuerzas políticas constitucionales.

Todas las especulaciones que puedan hacerse sobre los términos en que puede alcanzarse una solución conducen, cualquiera que sea el nombre que se les dé, a la búsqueda de contenidos para una norma que regule la organización y las competencias de Cataluña y sus relaciones con el Estado. Antes y después del conflicto actual, a dicha norma la han venido llamando las constituciones y los juristas “Estatuto de autonomía”. Si resulta ya aburrida la denominación, podemos buscarle otra, pero siempre se tratará de una norma que establece el régimen particular de un territorio. Y no tenemos muchas palabras para designarla, como no las tenemos tampoco para denominar de forma distinta a “Constitución” a la norma fundamental que garantiza los derechos fundamentales de los ciudadanos y regula los poderes de un Estado.

La cuestión es qué contenidos puede tener ese Estatuto o norma fundamental de Cataluña para que los grupos nacionalistas se sientan satisfechos. Muchos ciudadanos y grupos políticos irritados con la reclamación catalana, que consideran injusta, declaran que no aceptarían ningún privilegio, ni una sola competencia más de las que la Generalitat tiene ya reconocidas. Otros temen fundamentalmente que los cambios respecto de la situación establecida lleven a privilegiar a Cataluña y a situar a las demás Comunidades autónomas en régimen de desigualdad.

Todos estos son temores comprensibles pero que no conciernen a problemas insuperables.

El nuevo régimen de Cataluña, las reformas de su régimen estatutario actual que puedan ser adoptadas, tiene que apoyarse en un diseño constitucional. El Estatuto de Cataluña tendría que modificarse al mismo tiempo que la Constitución y ambas reformas deberían ser sometidas a referéndum simultáneamente. De esta manera se lograría que las adhesiones que se prestasen al Estatuto reformado fueran las mismas dispensadas a la Constitución, tanto por lo que respecta al porcentaje de electores que concurrieran a las urnas como por el sentido de su voto.



En cuanto a las competencias, es difícil pensar en ampliaciones de las ahora reconocidas (aunque no en reducciones de las que tienen reconocidas algunas comunidades autónomas con menor población, territorio menos extenso y más escasa capacidad económica, que han recibido atribuciones por razones de emulación y uniformización poco razonables; la diferenciación en este punto también podría tener interés para comunidades que, como Cataluña, la reclaman de modo evidente). El Estatuto catalán de 2006, excepcionalmente extenso, recogió con un pormenor exhaustivo, a favor de Cataluña, todas las competencias posibles. Quizá quede margen para las ampliaciones, pero desde luego no mucho. Cataluña está en el techo competencial, lo mismo que lo está Andalucía y otras comunidades autónomas porque, si se cruza la frontera de lo que ahora tienen reconocido, se corre el riesgo de debilitar al Estado o imposibilitar que pueda ejercer las funciones esenciales que tiene encomendadas. Por más que se ahonde, por ejemplo, en las competencias culturales o históricas, es muy poco más lo que se puede imaginar a favor de las autonomías, y menos aún lo que significaría esa partícula de nueva competencia perdido en el enorme mar de atribuciones que los Estatutos les asignan.

Por tanto, no es cuestión cuantitativa sino, más bien, problemas de calidad, formales y de sentimientos. Cataluña, como otras comunidades autónomas, se ha quejado, a lo largo de los últimos treinta y tantos años, de falta de respeto por parte de la legislación del Estado del reparto de competencias que establecieron la Constitución y los Estatutos. Por ello aspiró a un “blindaje” de la distribución establecida. El Estatuto de Cataluña de 2006 progresó en ese blindaje estableciendo, por una parte, relaciones muy pormenorizadas del alcance material de cada competencia y, por otro lado, fijó la significación de los conceptos esenciales que delimitan su ejercicio: exclusividad, concurrencia, legislación básica, ejecución, etc. (artículos 110 y siguientes del Estatuto). El Tribunal Constitucional, en su sentencia 31/2010, no objetó lo primero, pero sí declaró la inconstitucionalidad de lo segundo sosteniendo que tales precisiones constituían una interpretación de la Constitución que usurpaba la función esencial que esta misma atribuye al Tribunal Constitucional. Pero nada ocurriría si estas definiciones, esencialmente correctas, pasaran a la Constitución, que también las precisa de modo inequívoco para que su programa de reparto de competencias sea claro y no produzca los continuos conflictos que hemos conocido a lo largo de los últimos decenios.

También es una cuestión financiera, desde luego, que tiene que arreglarse apurando la reforma del sistema de financiación en un marco de consenso en el que deben participar las comunidades autónomas para establecer resultados finales que contemplen la solidaridad interterritorial y la impongan dentro de límites aceptables para todos.

Es asimismo una cuestión sentimental que requiere no tener miedo a las palabras (“nacionalidad” y “derechos históricos” han alcanzado una dimensión mítica) e impone reconocimientos a las circunstancias culturales e históricas que unos pueblos consideran identitarias aunque otros no lleguen a apreciar ni su realidad ni su valor. Cuestiones, en fin, que se resuelven más en el orden de las relaciones de hecho que en el marco de las instituciones, y que no tienen ninguna traducción posible en poderes efectivos.

Y, en fin, desde luego, es también un asunto institucional que podría resolverse fijando nuevos modos de relaciones intergubernamentales, generales y bilaterales.

Estas son las pistas por las que hay que circular y los focos de atención en los que hay que detenerse por parte de los políticos y expertos que, esperemos que en un futuro inmediato, se ocupen de resolver la cuestión catalana. El resultado del acuerdo, como ha ocurrido en otras ocasiones históricas, tiene que consignarse en una norma, que hasta ahora se ha llamado Estatuto, cerradamente protegida por la Constitución. Norma aquella inmodificable por la voluntad del Estado. Es decir que ha de seguir disfrutando de la misma protección que teóricamente se ha dispensado a los Estatutos de autonomía como normas en el marco de la Constitución vigente.

Nada sustancialmente nuevo, por tanto. Pero es que en derecho no hemos inventado normas de más rango que las constituciones ni garantías mejores que las que ellas establecen. Lo que ha de cambiar es el respeto a lo establecido y su observancia leal y definitiva. Más allá de estos límites están los regímenes confederales o la ruptura del Estado y la independización de sus fragmentos. Pero todo ello es intratable en el marco constitucional vigente.

Marzo 2015

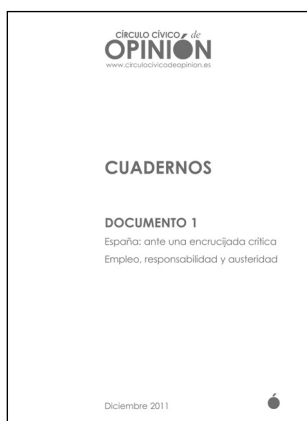


# PUBLICACIONES



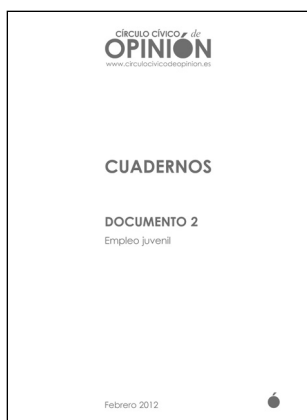
# Colección CUADERNOS

## DOCUMENTOS E INFORMES



### DOCUMENTO nº 1

*España: ante una encrucijada crítica.  
Empleo, responsabilidad y austeridad*  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2011



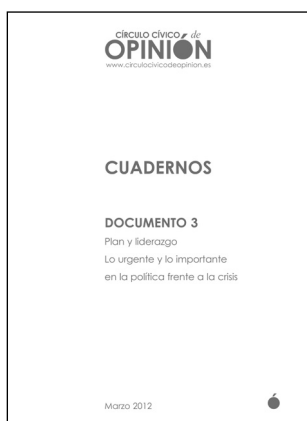
### DOCUMENTO nº 2

*Propuestas para fomentar el empleo juvenil*  
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2012

#### INFORMES

*Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes.*  
L. Garrido Medina, UNED

*El empleo juvenil en España: un problema estructural.*  
F. Felgueroso, Universidad de Oviedo.



### DOCUMENTO nº 3

*Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política  
frente a la crisis*  
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2012

#### INFORMES

*Lo urgente y lo importante en la política económica hoy.*

J.M. Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza

*Políticas para una recesión de balance.*

M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

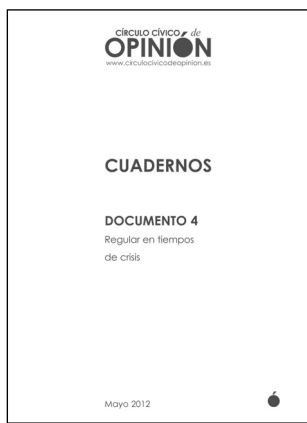
*Economía española. Diagnóstico, situación y propuestas.*

A. Torrero, Universidad de Alcalá

*La política económica frente a los problemas urgentes e importantes  
de la economía española actual.*

A. Costas, Círculo de Economía





#### DOCUMENTO nº 4

*La refundición de los reguladores*  
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2012

##### INFORMES

*Sobre la estabilidad de la regulación. Fórmulas de equilibrio y frentes de riesgo.*  
J. Esteve Pardo, Universidad de Barcelona  
*Estabilidad regulatoria.*

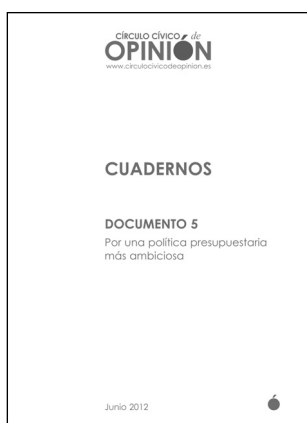
F.J. Villar, Universidad de Barcelona

*Mínimos reguladores, mínima regulación, mínima restricción y mínima distorsión a los mercados.*

A. Betancor, Universidad Pompeu Fabra

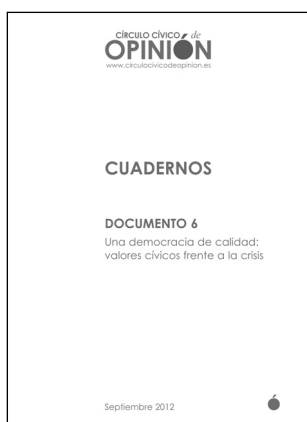
*La estabilidad de la regulación económica.*

J. de la Cruz Ferrer, Universidad Complutense



#### DOCUMENTO nº 5

*Por una política presupuestaria más ambiciosa*  
Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2012



#### DOCUMENTO nº 6

*Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis*  
Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2012

##### INFORMES

*La moral de la democracia.*

V. Camps, Universidad Autónoma de Barcelona

*Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación.*

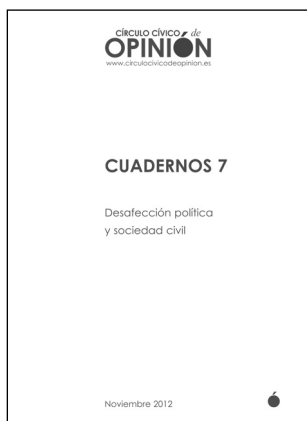
A. Cortina, Universidad de Valencia

*Raíces privadas de la ética pública.*

J. Goma Lanzón, Fundación Juan March

*Remedios para lo irremediable.*

F. Savater, escritor



#### DOCUMENTO nº 7

*Desafección política y sociedad civil*  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2012

##### INFORMES

*Partidos políticos y sociedad civil:*

*análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación.*

J. Rupérez, Embajador de España

*La presunta desafección democrática.*

J. M. Ruiz Soroa, abogado

*Wikicracia y antipolítica.*

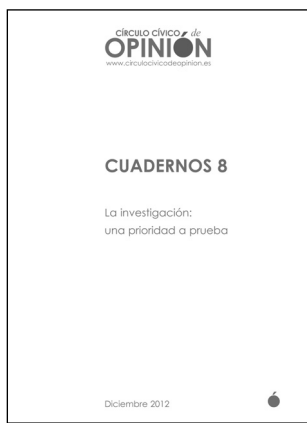
I. Camacho, periodista y escritor

*Fallo de país.*

A. Ortega, escritor y periodista

*Preocupémonos de los procesos, no de los resultados.*

J. I. Torreblanca, UNED



#### DOCUMENTO nº 8

*La investigación: una prioridad a prueba*  
Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2012

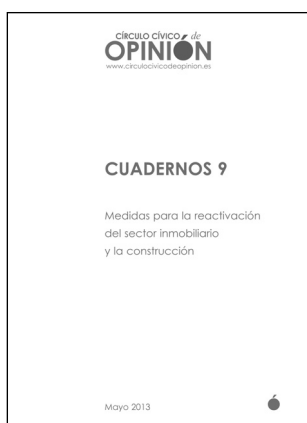
##### INFORMES

*Investigación, desarrollo e innovación en una España en crisis: un breve informe de situación y algunas propuestas.*

F. Cossío, UPV, Ikerbasque

*La ciencia española entre dos leyes.*

J. López Facal, CSIC



#### DOCUMENTO nº 9

*Medidas para la reactivación del sector inmobiliario y la construcción*  
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2013

##### INFORMES

*La ciudad compacta, un recurso frente a la crisis.*

L. Fernández-Galiano, Universidad Politécnica de Madrid

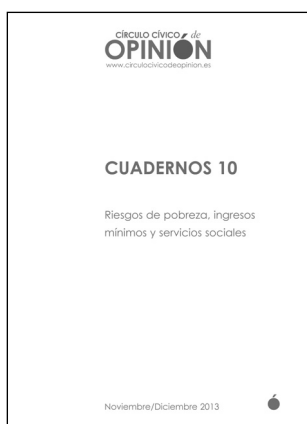
*Territorio y ciudad, después de la crisis.*

M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

*El caso de Madrid: 1997-2012. Del urbanismo explosivo al inane.*

*Sacar lecciones de la crisis.*

J. Gómez Mendoza, Universidad Autónoma de Madrid



#### DOCUMENTO nº 10

*Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales*  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre/Diciembre de 2013

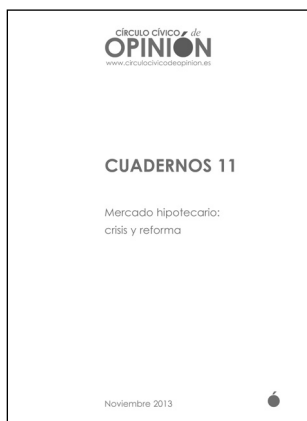
##### INFORMES

*La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano.*

M. Laparra, Universidad Pública de Navarra

*Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos y propuestas.*

D. Casado, Seminario de Intervención y Políticas Sociales



#### DOCUMENTO nº 11

*El mercado hipotecario de viviendas en España: una reconsideración*  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2013

##### INFORMES

*Informe sobre los desahucios.*

M. Atienza, Universidad de Alicante

*La crisis de la hipoteca.*

M. Hernández-Gil Mancha, Registrador de la Propiedad

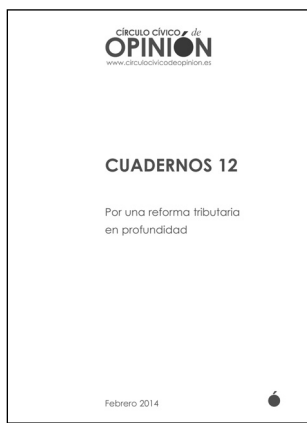
*Hipoteca y sobreendeudamiento.*

*Breve nota sobre las recientes iniciativas legislativas.*

E. Calmarza Cuencas, Registrador de la Propiedad y Mercantil







## DOCUMENTO nº 12

*Por una reforma tributaria en profundidad*  
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2014

### INFORMES

*Reforma tributaria.*

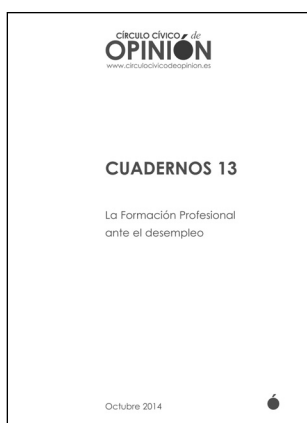
E. Albi, Universidad Complutense de Madrid

*Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización.*

J. López Laborda, Universidad de Zaragoza

*Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias.*

I. Zubiri, Universidad de Zaragoza



## DOCUMENTO nº 13

*La Formación Profesional ante el desempleo*  
Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2014

### INFORMES

*Situación actual de la Formación Profesional en España.*

*Apuntes para un breve diagnóstico y propuesta de una agenda prioritaria.*

F. A. Blas, Universidad Complutense de Madrid

*Apuntes sobre la Formación Profesional en España.*

J. Carabaña, Universidad Complutense de Madrid

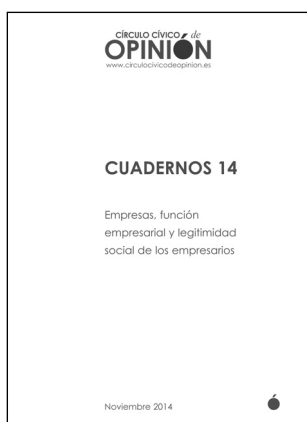
*Se es de donde se hace el Bachillerato... o no se es:*

*sobre la minusvalorización de la Formación Profesional y sus consecuencias.*

M. Fernández Enguita, Universidad Complutense de Madrid

*La Formación Profesional en España desde la perspectiva del empleo.*

F. J. Mato Díaz, Universidad de Oviedo



## DOCUMENTO nº 14

*Empresas, función empresarial y legitimidad social de los empresarios*  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2014

### INFORMES

*La legitimidad de empresas y empresarios en España: una perspectiva comparada.*

E. Huerta Arribas, Universidad Pública de Navarra

V. Salas Fumás, Universidad de Zaragoza

*Valoración del empresario y problemas y retos de las empresas en España.*

J.R. Cuadrado Roura y A. García Tabuenca, Universidad de Alcalá

*La función innovadora del empresario.*

F. Becker Zuazua, Universidad Rey Juan Carlos

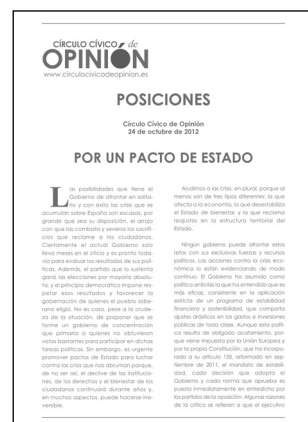
*El empresario: función social y legitimación*

A. Cuervo, CUNEF

*El empresario en la sociedad actual. Clave del desarrollo societario y económico.*

S. García Echevarría, Universidad de Alcalá

# Colección POSICIONES



## 1. POR UN PACTO DE ESTADO

Octubre de 2012

## 2. ECONOMÍA ESPAÑOLA: TAREAS PENDIENTES

Noviembre de 2012

## 3. CORRUPCIÓN POLÍTICA

Febrero de 2013

## 4. ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO

Mayo de 2013

## 5. OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO: LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Mayo de 2013

## 6. SUPERAR LA DESAFECCIÓN, RECUPERAR EL APOYO CIUDADANO

Julio de 2013

## 7. POR UN COMPROMISO NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA

Octubre de 2013

## 8. CATALUÑA: A FAVOR DE LA CONCORDIA

Enero de 2014

## 9. ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS EXIGENCIAS DE UN CRECIMIENTO VIGOROSO

Febrero de 2014

## 10. ANTE LAS ELECCIONES EUROPEAS

Abril de 2014

## 11. ESPAÑA, LA APUESTA POR LA RENOVACIÓN

Octubre de 2014

## 12. ECONOMÍA ESPAÑOLA: EL REALISMO OBLIGADO. LA HORA DE LA POLÍTICA

Enero de 2015



## SOCIOS

**Miguel Aguiló**  
Ingeniero de Caminos

**Carlos Balado**  
Subdirector General  
Banco Popular

**Fernando Becker**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Antonio-Miguel Bernal**  
Historiador

**Victoria Camps**  
Catedrática de Filosofía Moral y Política

**Luis Caramés**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Adela Cortina**  
Catedrática de Ética y Filosofía Política

**Antonio Cortina**  
Director Adjunto del Servicio de Estudios  
Banco Santander

**Álvaro Delgado-Gal**  
Escritor

**Luis Fernández-Galiano**  
Arquitecto

**Juan Pablo Fusi**  
Historiador

**José Luis García Delgado**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Jaume Giró**  
Director General Adjunto  
CaixaBank

**Josefina Gómez Mendoza**  
Catedrática de Geografía

**Fernando González Urbaneja**  
Periodista

**Rodolfo Gutiérrez**  
Catedrático de Sociología

**Emilio Lamo de Espinosa**  
Catedrático de Sociología

**Cayetano López**  
Catedrático de Física Teórica

**Carlos López Blanco**  
Director Global de Asuntos Públicos  
Telefónica

**Alfonso Maldonado**  
Catedrático de Ingeniería Geológica

**Francisco Mangado**  
Arquitecto

**Manuel Martín Rodríguez**  
Catedrático de Economía Política

**Antonio Merino**  
Director de Estudios y Análisis del Entorno  
Repsol YPF

**Jaime Montalvo Correa**  
Vicepresidente  
Mutua Madrileña

**Santiago Muñoz Machado**  
Catedrático de Derecho Administrativo

**Conrado Navarro**  
Director de Relaciones Institucionales  
Iberdrola

**Luis Oro**  
Catedrático de Química Inorgánica

**Eva Piera Rojo**  
Directora de Relaciones Institucionales  
BBVA

**Josep Piqué**  
Presidente del Círculo de Economía

**Javier Rupérez**  
Embajador de España

**José Manuel Sánchez Ron**  
Catedrático de Historia de la Ciencia

**José María Serrano Sanz**  
Catedrático de Economía Aplicada

**José Ignacio Torreblanca**  
Profesor de Ciencia Política

**Fernando Vallespín**  
Catedrático de Ciencia Política

**Juan-Miguel Villar Mir**  
Presidente de OHL

**José Ignacio Wert\***  
Sociólogo

\*Sin participación activa mientras desempeña sus actuales responsabilidades como Ministro de Educación, Cultura y Deporte.

## RAZÓN DE SER

1. Tras una exitosa transición desde la dictadura a una democracia ya plenamente consolidada, y tras varias décadas de no menos exitosos procesos de modernización económica, social y cultural, España aborda el segundo decenio del nuevo siglo con un escenario incierto. Sin negar la existencia de ámbitos en los que se han efectuado avances importantes, lo cierto es que sobre nosotros pende todavía la salida a la grave crisis económica, y se percibe un claro desgaste de la confianza en la clase política y una crisis de gobernanza que, según muchos, está provocando una puesta en cuestión del mismo modelo de Estado y favorece el aumento de una cierta "fatiga civil". España, que había tenido un gran proyecto nacional unificador, el de la transición, muestra dificultades para reencontrar una visión clara de su interés general por encima de los intereses partidistas y de las prácticas que se arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenazaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de "regeneración" y que incluso se hable de la necesidad de una "segunda transición": para unos, el modo de superar la primera; para otros, el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta e incomoda ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

2. El Círculo Cívico de Opinión es un producto más de esa coyuntura de incertidumbre, en tanto que foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral). Su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, los clásicos y los nuevos, pues pretende utilizar al máximo las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; ésta debe estar abierta también a otros actores; foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

3. El Círculo Cívico de Opinión toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como –lo que es más importante– con su inteligencia y conocimiento.

