

La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: opiniones divergentes de políticos y ciudadanos

The reform of the Catalanian Statute of Autonomy: divergent views by politicians and citizens

Eloísa Díaz Muñoz

Profesora Dra. De Filosofía del Derecho de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla
ediamun@upo.es

Fecha de recepción: Octubre 2006

Fecha de aceptación: Octubre 2006

PALABRAS CLAVES: Estatuto de Autonomía, Cataluña, Estado uninacional, Estado plurinacional, opiniones
KEY WORDS: Catalonia, single-nation model of State, Multinational State, Views.

Abstract. This article analyses an array of different social and political views regarding the reform of Catalonia's Statute of Autonomy in 2006. It deals with a number of key-issues as i.e. the confrontation between the single-nation and the multinational State models in Spain, the inter-territorial solidarity principle and related aspect of economic character among others.

Resumen. Este artículo analiza diferentes puntos de vista y opiniones sociales y políticas generadas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (España) en 2006. En él se tratan las cuestiones más críticas del mismo, como el pulso entre los modelos de Estado uninacional y plurinacional en España y cuestiones económicas y relativas al principio de solidaridad interterritorial afectadas, entre otros temas.

Introducción

El presente artículo está dedicado a la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado definitivamente en el año 2006 y, más en concreto, a ofrecer una perspectiva estructurada de la percepción social del mismo, es decir, la visión que la misma proyecta sobre la ciudadanía y distintas asociaciones y agentes económicos y sociales que la articulan.

No se ocupa este artículo, pues, del llamado nuevo *Estatut* de Cataluña de un modo intrínseco, es decir, principalmente del análisis minucioso de su letra o texto, aunque indudablemente se apoye en él, porque entendemos existen ya dictámenes jurídicos sobre los sucesivos textos del Estatuto en reforma suficientemente solventes.

Para el objeto de nuestro estudio se ha intentado sistematizar el conjunto de principales virtudes y problemas que se han señalado a esta reforma estatutaria, contextualizando y analizando aquéllas que más interrogantes o dudas presentan y apuntando sus posibles consecuencias de cara al futuro. Las fuentes proceden, las más abundantes, de la hemeroteca más recientemente generada por artículos de opinión, pero que reflejan en muchos casos, de modo evidente, las corrientes de opinión sobre el tema en la ciudadanía y de los menos numerosos, pero importantes, posicionamientos que se han producido por parte de asociaciones y entidades de diverso tipo.

El camino de la reforma

Los antecedentes inmediatos de la reforma en curso del Estatuto de Cataluña se sitúan en la VI Legislatura de la Generalitat catalana (1999-2003), en ella el Parlamento de Cataluña, por señalar los hitos más importantes, aprueba la Resolución 1489/VI del Parlamento sobre orientación política general al Consejo de Gobierno¹ y las Mociones número 186/VI y 187/VI sobre el autogobierno y sobre el ejercicio del autogobierno, respectivamente².

La Comisión de Estudio para la Profundización en el Autogobierno había venido trabajando y elaborando un informe previo a las mismas, que posteriormente se debate en el Pleno del Parlamento de Cataluña el 17 de diciembre de 2002³.

El año siguiente, en marzo, se constituye, también en el seno del Parlamento, la Ponencia para elaborar un informe sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁴.

En julio de 2003 ve la luz, otro elemento clave, el informe del *Institut d'Estudis Autonòmics* sobre la reforma del Estatuto, encargado por el Ejecutivo de la *Generalitat* y que aporta ya un texto base redactado para la misma. Para preparación del texto se dieron dos parámetros claros como referentes al Instituto: uno, la profundización competencial hasta el límite máximo que permitiera la Constitución y dos, asegurar en el mismo que no se pudiera producir el proceso de vaciado competencial progresivo de los 25 años anteriores.

Obviamente estos parámetros son el fruto de la experiencia política acumulada desde la aprobación del Estatuto catalán vigente de 1979, durante casi veinticinco años; en los cuales ha sido una constante la tensión entre la voluntad de la *Generalitat* por desarrollar y asumir mayores competencias de autogobierno en número e intensidad y la del Estado central por no cederlas y conservarlas en su haber⁵.

Esta voluntad de desarrollo competencial trae causa del que es el antecedente profundo de la reforma que analizamos y que confluye en la misma, aún con anterioridad a los hitos de la VI Legislatura: el pensamiento y la acción política sostenida en Cataluña y por los catalanes y catalanas de manera constante desde la aprobación del Estatuto vigente y durante ya casi tres décadas pues, en los que ha ocupado un lugar mayoritario y central lo que se ha dado en llamar *el catalanismo político*, manifestación de un sentimiento nacionalista catalán que permite sostener con amplio respaldo democrático gobiernos autonómicos de línea política nacionalista (CIU primero durante sucesivas legislaturas y PSC-ERC-IPCV, desde 2004) y aún más allá, esos mismos partidos (CIU, ERC O PSC), obtener representación y grupos parlamentarios en Cortes Generales.

Sin embargo, probablemente no nos encontraríamos ante una reforma del Estatuto de Cataluña que pudiera prosperar siendo de tal magnitud si no se hubiera producido el acceso al gobierno del PSC, tras las elecciones autonómicas catalanas celebradas en diciembre de 2003, y poste-

riormente el acceso al frente del Ejecutivo estatal del PSOE en marzo de 2004, sin mayoría absoluta y, por lo tanto, necesitado del apoyo de otros grupos en las cámaras parlamentarias⁶.

El llamado Pacto del Tinell, por el que se forma el gobierno tripartito catalán en febrero de 2004, integrado por PSC, ERC y IPCV, tendrá como uno de sus objetivos políticos la reforma del Estatuto, aprovechando la que sostengo como una ventaja comparativa clave para que la reforma prospere: la presencia del PSC en el Ejecutivo catalán, como principal fuerza política y que aportaba, además, al Presidente del Gobierno catalán⁷. De no haber sido así, es posible que la iniciativa hubiera corrido una suerte similar a la propuesta de reforma estatutaria llegada al Congreso desde el País Vasco y conocida como *Plan Ibarretxe*, que fue rápidamente debatida y rechazada.

Ya dentro de la VII Legislatura, los grupos parlamentarios solicitan se promueva la iniciativa legislativa para la reforma del Estatuto⁸ y la Mesa del Parlamento⁹ y la Junta de Portavoces¹⁰ dan los subsiguientes pasos y en el seno de la *Comissió d'Organització, Administració de la Generalitat y Govern Local* se creará la Ponencia, que incluyendo a todos los grupos parlamentarios¹¹, elaborará una propuesta de reforma¹².

La Ponencia celebrará sesenta y cuatro sesiones oficiales del 12 de febrero de 2004 al 8 de julio de 2005, oyendo la opinión de los comparecientes invitados

a sostener el punto de vista de sus asociaciones, federaciones, agencias, entidades y otras fórmulas asociativas sobre la reforma¹³ y recibiendo las aportaciones escritas llegadas a ella de instituciones públicas, entidades y ciudadanos particulares.

El 8 de julio de 2005 la Mesa del Parlamento Catalán admite a trámite la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que recoge el texto elaborado por la ponencia con el Registro 25456. El Pleno del Parlamento de Cataluña aprobará la propuesta de reforma el 30 de septiembre de 2005.

La tramitación en Cortes Generales daría lugar a la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, siéndole introducidas numerosas enmiendas, que no le privaban de suponer un “salto cualitativo” respecto al Estatuto vigente, aunque si se compara con la propuesta salida del Parlamento autónomo las diferencias fueron calificadas por algunos destacados representantes políticos como abrumadoras¹⁴.

La reforma del Estatuto de Cataluña, no sólo no ha pasado desapercibida para la opinión pública, sino que, bien al contrario, ha despertado un gran interés en la misma, con toda una serie de opiniones a su favor y en su contra, de la que ha quedado buena señal en artículos y ensayos, páginas web e informes y posturas encontradas entre partidos políticos y aún en el seno de los mismos, entre otras manifestaciones¹⁵.

Cataluña, nación. ¿Hacia un estado plurinacional?

El frente más activo de la reforma del Estatuto de Cataluña para las críticas y alabanzas vino de la inclusión en su artículo 1º de la expresión:

“Cataluña es una nación”.

Esto confrontaba, inevitablemente con el contenido del artículo 2º de la Constitución española vigente según el cual:

“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

El conflicto estaba servido, y ello, a pesar de que el término “nacional” llevara siendo utilizado décadas en Cataluña desde el ámbito público, especialmente para la cultura y las manifestaciones artísticas¹⁶. Pero no es lo mismo, llamarle “nacional” a la cultura que decirse directamente “nación”; la segunda supone dar una significación política al más alto nivel a la cultura y a la lengua, y que no siempre han tenido en la historia, por más que los representantes catalanes quieran dársela¹⁷.

A su paso por Cortes Generales, el término nación fue sacado del articulado del nuevo Estatuto, para dejarlo incluido sólo en su Preámbulo en un penúltimo párrafo en la siguiente forma:

“El Parlamento de Cataluña, recogiendo el sentimiento y la voluntad de la ciudadanía de Cataluña, ha definido de forma ampliamente mayoritaria a Cataluña como nación. La Constitución Española, en su artículo segundo, reconoce la realidad nacional de Cataluña como nacionalidad.”

Desde luego el ejercicio conciliatorio no podía haber llegado a más: Cataluña se define como *nación* mayoritariamente y los representantes del poder legislativo central, con la Constitución en la mano, le reconocen su *realidad nacional* como *nacionalidad*, respetando, al menos formalmente, la letra del artículo 2 de la Constitución.

El conflicto parece radicar, pues, *exclusivamente* en el término *nación* aplicado a cualquier otro nivel que no sea el global del Estado español, y no en ningún otro, ni siquiera, en los muy próximos de *nacionalidad* constitucionalmente recogido, ni en el de *realidad nacional*, que parece caber en el marco constitucional vigente a juicio de la mayoría de los representantes de la voluntad popular en Cortes Generales.

No obstante, el conflicto sigue servido, por lo menos, en el plano de los contenidos materiales, aunque en cuanto a la letra aparentemente lo resuelva la fórmula de consenso plasmada en el Preámbulo de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, posteriormente aprobada mediante referéndum.

El que nos ocupa es la cima, por el momento, del debate territorial que prota-

goniza la vida política del Estado español en las últimas décadas, impulsado por la iniciativa nacionalista de los diversos territorios, y desde ellos, por los partidos nacionalistas de bases más amplias (PNV, CIU, ERC, PSC), que son frecuentemente los que llevan la iniciativa en plantear nuevos retos de redistribución territorial del poder y con ellos de modelo de Estado, situándose el poder central en posición de respuesta ante cada nueva propuesta, con mayor o menor acierto¹⁸. El debate entre las ideologías de izquierda y derecha ha sido reemplazado hace años por el debate de la cuestión territorial¹⁹, en el cual la iniciativa es abrumadoramente procedente la mayoría de las veces del poder autonómico y de los partidos autonómicos-nacionalistas.

La Constitución de 1978 dio lugar a un proceso dinámico en lo que se refiere a la distribución territorial del poder, del que las nacionalidades más activas han procurado extraer mayores niveles de autogobierno progresivamente procedentes del poder central. Las fórmulas han sido diversas y entre ellas, la vía del artículo 150.2 del texto constitucional ha tenido un protagonismo decisivo.

Hay quienes opinan que este proceso dinámico es concorde con el reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado, que inevitablemente desembocará en una estructura política de corte federal²⁰ o de tipo similar.

Que el Estado plurinacional formaba parte de la *mens legislatoris* del poder constituyente de 1978, quizá es mucho decir; pero que forma parte del horizonte políti-

co potencial de un número importante de ciudadanos representados por concretos partidos políticos nacionalistas en 2006, es una realidad. Hoy se habla con actualidad y a los máximos niveles, en positivo²¹ y en negativo, de la naturaleza plurinacional del Estado español.

La afirmación de Cataluña como *nación* supone una innovación en el sistema político del Estado español que implica aspectos políticos materiales como la puesta en cuestión de la unidad de la Nación española (ojo, la Nación que no el Estado), la redistribución cualitativa, y no sólo cuantitativa del poder político, con el riesgo del vaciamiento del Estado y las incertidumbres de inaugurar un nuevo modelo de Estado federal o confederal con el tiempo -quizá sólo para algunos, quizá para todos- los pueblos englobados dentro del Estado español.

Se ha criticado el modelo de Estado confederal que el Estatuto catalán propugna, aún sin utilizar este nombre, pero que se desprende de la afirmación de Cataluña como *nación*; ya que ante la negación de la soberanía nacional esta tendería a disgregarse en las distintas naciones, señalándose que el problema no es tanto de palabras como de modelo²².

Modelo que para otros es federal y lleno de bondades, al considerarlo el experimento más exitoso de cuantos la práctica política ha llevado a cabo a lo largo de la historia, como forma de conciliar la libertad de los ciudadanos y el reconocimiento del derecho al autogobierno que los pueblos reclaman, entendiendo que la aversión al federalismo

tiene que ver con un cierto sentimiento jacobino en los liberales de izquierdistas y de unidad en la corona y el catolicismo en la derecha²³.

La crítica de quienes no comparten el uso del término nación aplicado a una Comunidad Autónoma entronca, así mismo, con el temor al agravio comparativo, pues *“parece suponer un nuevo intento de justificar la existencia en España de dos tipos de Comunidades Autónomas: unas, de base federal, con auténtico derecho al autogobierno; y otras con derecho a una simple descentralización administrativa cualificada”*²⁴.

Tras todo ello lo que está en cuestión, no es el Estado, y ni siquiera la nación, sino el modelo de Estado uní nacional; siendo reemplazado por un Estado plurinacional. No trata tanto la reforma de “desnacionalizar el Estado”²⁵, como de poner en un nivel diferente al tradicional a la nación, multiplicando su número.

En relación con el Estado, sus críticos no aprecian del Estatuto que los representantes catalanes tengan la capacidad de condicionar bastantes de las decisiones estatales, mientras que el Estado sale debilitado de su posición en Cataluña, casi *“desaparecería”* de Cataluña, afirman, sentándose una relación de fuertes tintes bilaterales, y no existiendo ningún poder vertical sustantivo por encima de Cataluña, excepto en lo que se refiere a su inserción en Europa²⁶.

Otros, yendo más allá, directamente han señalado, en relación a la cuestión como Cataluña ha practicado más de una vez el inten-

tar consolidarse como exenta – entiéndase políticamente hablando, en lo que se refiere a la posibilidad de influencia o intervención sobre la misma del conjunto del Estado a través de las instituciones centrales del mismo –, a la vez que proyectarse como poder hegemónico sobre el resto de España²⁷.

Al respecto la Confederación Española de Organizaciones Empresariales en su toma de postura sobre las reformas estatutarias en general, y sin referirse expresamente al Estatuto de Cataluña, valora como negativa la quiebra del principio de que la soberanía reside en el pueblo español²⁸, por toda una serie de razones en relación con el sistema económico y la actividad empresarial que más adelante se exponen en este artículo.

Pero si hay detractores, también hay encendidos defensores de la reforma propuesta en lo político, esas mismas medidas son valoradas en positivo por cuanto implican el autocontrol de los propios recursos que intervienen de manera directa en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas catalanes y solventaría, entre otras, una carencia sentida como molesta durante décadas en las instituciones catalanas, a saber, la falta de una capacidad de decisión política más plena y completa en las materias que personalizan su autogobierno. Para ello la redistribución del poder político que hace la reforma del Estatuto, y que no niegan quienes la alaban, es apreciada positivamente, ya que sirve a la defensa de los intereses y la elevación de vida de los catalanes y también de las diferentes oleadas de inmigrantes que viven en Cataluña, permitiéndoles administrar mejor su futuro²⁹.

Por su parte, el reforzamiento de la capacidad de Cataluña de intervenir activamente en la estructura e instituciones del Estado español y estar representada en sus centros de poder se apoya, por los defensores de la reforma, además de en el mismo argumento anterior, en el hecho de haber estado Cataluña histórica, política y jurídicamente integrada en el Estado español³⁰.

Lo que no parecen dudar ni unos ni otros, es en el hecho de que la reforma persigue una mayor capacidad de influencia de las instituciones catalanas sobre las estatales, aunque este hecho se valore de muy diferente manera por unos y otros.

Sistema de financiación y principios de solidaridad ínter territorial y unidad de mercado

Conectado cercanamente con estas cuestiones, a las que la *nación* catalana sirve de marco de referencia y apoyatura, aparecen otras como las novedades en el sistema de financiación de Cataluña y vinculado a él sus posibles efectos sobre el llamado *Estado del bienestar*.

El sistema de financiación se acerca a un auténtico sistema de *concerto* para algunos, que afecta a los intereses generales y, en particular, pone en peligro el principio de solidaridad ínter territorial, pudiendo llegar suponer una ruptura de la unidad de mercado y del criterio de Caja Única de la Seguridad Social³¹.

El sistema de Concierto y Convenio ya existe reconocido para el Navarra y el País Vasco y con ellos da a dichas Comunidades Autónomas la potestad recaudatoria de impuestos sobre los que posteriormente, y una vez detraídas las cantidades correspondiente a las mismas, se transfiere al Estado la parte a éste correspondiente. Obviamente es muy diferente que el Estado central fije y recaude los impuestos, trasladando luego a cada Comunidad Autónoma el porcentaje correspondiente para su financiación, que el autogobierno de la Comunidad Autónoma sea el recaudador y solvente las cuentas con el Estado. Las discrepancias de criterios, plazos, el conocimiento exacto de las cuantías, las políticas y medios de inspección u otros aspectos que tienen trascendencia finalmente sobre la recaudación pública cuentan, normalmente, a favor de la administración recaudadora.

La propuesta de la reforma del sistema de financiación en el Estatuto catalán, no llega al extremo del concierto pleno, pero intenta aproximarse a este modelo, ciertamente, el autogobierno catalán desea asumir, o por lo menos, compartir con el Estado, la potestad recaudatoria en su territorio.

Se ha opinado del sistema de financiación propuesto en la reforma del Estatuto, que está hecho muy a la medida de Cataluña, lo cual, para unos, es agravio para el resto de los pueblos del territorio español³² y, para otros, la forma en la que Cataluña podrá dirigir y gobernar su propio futuro. Así mismo, otros no dudan que la reforma persigue la liberación de recursos para Ca-

taluña, pudiendo contribuir menos a la caja común estatal y fortaleciendo las inversiones del Estado en Cataluña³³.

Los dos grandes peligros que de dicho sistema y sus aspectos colaterales puede derivarse serían, entonces, la posible quiebra de los principios de solidaridad inter-territorial y de unidad de mercado, por quedar afectados elementos que garantizan la estabilidad y buena marcha del mismo.

Respecto a estas cuestiones y a las anteriormente mencionadas la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) hizo público un Acuerdo de su Comité Ejecutivo y Junta Directiva de 19 de octubre de 2005 en el que exponía su postura ante las reformas estatutarias que se vislumbran en el Estado español y del que se pueden extraer distintos frentes “sensibles” del sistema económico en relación con las mismas.

En dicho acuerdo la CEOE señala que el mundo empresarial contempla con preocupación el debate territorial, que de no encauzarse debidamente puede desembocar en tensiones interregionales, en insolidaridad entre autonomías e incomprensión mutua, y hasta episodios discriminatorios para empresas y trabajadores o productos o servicios por su localización geográfica.

Afirma el dicho acuerdo la necesidad de que las reformas estatutarias se atengan a lo proclamado en la Constitución española y no afecten a los objetivos de unidad de mercado y de cohesión social inter-territorial. Ya que son la plataforma que ha permi-

tido a muchas empresas alcanzar tamaño suficiente para adquirir después dimensión internacional. Considera inconveniente “fabricar balanzas fiscales, comerciales, históricas, etc. que a su manifiesta inexactitud, unen un confesado, o tácito propósito de desunión política, ruptura del mercado e insolidaridad social”.

Es preciso que se sigan garantizando la libertad y unidad de mercado, la cohesión social para empresas y trabajadores, el principio de caja única y el modelo de prestaciones sociales y de seguridad social y la competencia exclusiva del Estado sobre los impuestos que soportan las empresas (criterio 6), afirmando la inconveniencia de segmentar el mercado interior en ningún aspecto, sea económico, laboral, de seguridad social, financiero, comercial o de servicios (criterio 7), e interesando mercados menos intervenidos, menos fragmentados, más liberalizados y competitivos.

Para el desenvolvimiento de la actividad económica empresarial son imprescindibles la seguridad jurídica y la igual aplicación de la ley, conllevando ello una planta jurisdiccional que no finalice en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. Defendiendo el mantenimiento del actual Tribunal Supremo como órgano superior en todos los órganos jurisdiccionales, al objeto de que la actividad empresarial en España pueda regirse por criterios homogéneos

Incluso aseverando que será muy difícil para la CEOE “convencer” y “explicar” a sus asociados (empresarios) un (su) papel redistri-

butivo en la fiscalidad entre capas sociales, cuando ese mismo criterio haya desaparecido en el plano geográfico, en directa relación con la potencial quiebra del principio de solidaridad que plantaba anteriormente.

Remarca la Confederación empresarial la importante relación entre marco jurídico, estabilidad institucional y prosperidad económica y reclama como las reformas debieran ser hechas por consenso y tras el debate público correspondiente (criterio 3), dando un lugar importante, pues, al procedimiento en la reforma y no sólo al contenido material final de las mismas.

Y declarando, que el Estado ha de conservar las facultades necesarias y suficientes para la ordenación general del sistema económico en sus ámbitos fiscal, laboral y de Seguridad Social, presupuestario o de regulación de sectores empresariales, evitando la disgregación del sistema económico.

Esta posición, no sorprenderá en absoluto a quienes conozcan la historia de sistema económico vigente, el capitalismo, y la estructura ideológica que le sirve de base, el liberalismo. La representación de las organizaciones empresariales españolas aboga por el modelo clásico de mercados lo menos intervenidos y más globales posibles, sustentados por los principios políticos y jurídicos que han servido de base al Estado-Nación contemporáneo. No en vano, el mismo nació y fue establecido en Europa y en el mundo, a impulso, entre otros, del modelo económico y de la nueva clase social que lo sustentaba, la burguesía, de la que es tributaria el actual empresariado.

Lo que desde luego nos corrobora este posicionamiento de la CEOE es, que para la representación de la clase empresarial, el modelo vigente sigue siendo más satisfactorio para el desarrollo de su actividad económica que aquel otro que pueda conducir a una segmentación de los mercados en cualquiera de sus sentidos, valorando positivamente los procesos de globalización de los mercados, y negativamente la fragmentación de los mismos, a la que temen pudieran llevar las reformas estatutarias en el Estado español, si éstas llegasen a extenderse a los temas cruciales que apuntan en su posicionamiento público.

Esta posición contrasta con la opinión, relativamente extendida socialmente, de que el catalanismo político que impulsa la reforma se encuentra muy vinculado a los sectores económicos de este territorio; así Delgado-Gal poniendo palabras a ese pensamiento considera que el tabique que separa los partidos catalanes y los sectores económicos, también, catalanes, se caracteriza por su *porosidad* y la reforma busca convertir a Barcelona en capital económica de España³⁴.

Sin entrar a comparar minuciosamente las posiciones al respecto del empresariado catalán y las del empresariado del resto del Estado y de Europa, parece que no existen entre unos y otros divergencias de modelo. El modelo no se cuestiona. Por el contrario, y dando por correcta la afirmación anterior que apunta a la buena consonancia de la clase política y empresarial catalanas, entiendo que nos encontramos, más bien, ante un intento de desplazamiento del eje de toma de decisiones de trascendencia

económica, materializado en la voluntad y práctica de una importante *vis atractiva* de la actividad económica desde Cataluña sostenida durante décadas y que, en buena lógica, conduce al deseo de convertirse, las instituciones catalanas, cada vez más, en centro de poder y toma de decisiones económicas, lo cual generaría, por su parte, sinergias favorables para un crecimiento mayor en el territorio catalán, posiblemente con capitalidad en Barcelona; lo cual, en algún modo, supone un pulso entre centros económicos de toma de decisiones.

Reforma de la Constitución

Al ser de gran envergadura las cuestiones objeto de la reforma del Estatuto de Cataluña, llevan aparejadas otras, de carácter implícito, en buena medida, pero que despiertan así mismo posturas encontradas; y en especial, la relativa a la modificación de la Constitución, que mientras para algunos es plenamente susceptible de modificación, para otros, es esencialmente inalterable³⁵.

Dentro de las potenciales modificaciones de la Constitución que más evidentes se ha apuntado y de las que más se ha hablado como consecuencia de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, destacan dos: la reforma del Senado y la del artículo 150.2 de la Constitución.

En relación al Senado, la controversia viene existiendo hace décadas; entre quienes sostienen que su forma de extracción, aunque

un tanto obsoleta, es fuente de cohesión en nuestro sistema político y merece, por ello, no verse alterada, -así en su voto particular formulado en el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional que pretende el actual ejecutivo, el anterior Presidente del Gobierno, José María Aznar, planteaba en relación al Senado como no creía “prudente modificar los elementos de cohesión social implícitos en el actual sistema de elección”-; y quienes desean que, mucho más aquilatado con nuestro Estado de la Autonomías, el Senado se convierta en una cámara esencialmente de representación territorial de las CCAA en Corte Generales, y no de otros cuerpos o entes, permitiendo a las mismas participar en la legislación y en las grandes decisiones del Estado que les afectan³⁶.

Por su parte, el artículo 150.2 de la Constitución es el que permite delegar o transferir competencias mediante ley orgánica desde el Estado a las CCAA y es, precisamente, la norma que ha permitido, principalmente, mantener abierto un proceso constante de ampliación de competencias por parte de Comunidades Autónomas como Cataluña, cuando la coyuntura y/o la correlación de fuerzas políticas lo ha permitido.

Como consecuencia del nivel del órdago reformador planteado desde Cataluña, y ante una eventual reforma de la Constitución, se han vertido opiniones en cuanto a la conveniencia de modificación del artículo 150.2 CE, ligadas a la insatisfacción que causa un modelo permanente abierto de reparto del poder territorial entre el Estado y las Autonomías.

Por eso, las voces que han señalado la conveniencia de su derogación o reforma han venido, precisamente, de la política estatal, no de la catalana y de manera coincidente de políticos de los dos partidos mayoritarios.

Así Alfonso Guerra recordó como, en su momento, se opuso a dicho artículo, porque permite que la Constitución se pueda modificar sin pasar por el mecanismo establecido por la propia Carta Magna para su reforma. El cierre del reparto del poder político, económico y administrativo no es posible en ningún momento de manera definitiva, porque siempre queda el artículo 150.2 de la Constitución³⁷.

Desde un posicionamiento político bien distinto, políticamente hablando, José María Aznar, viene a opinar en la misma línea. De nuevo, en su voto particular formulado al informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional consideraba “una opción posible” la “derogación” del artículo 150.2 de la Constitución.

Sobre el mismo tema, aunque sin mencionar este artículo, la CEOE en el criterio 1 de su Acuerdo del Comité Ejecutivo y Junta Directiva de 19 de octubre de 2006, señala como el modelo no puede estar en constante “redefinición”, porque es elemento esencial para el crecimiento económico, la inversión y la creación de empleo.

Es justo recordar, no obstante, que el modelo ha sido dinámico en ambos sentidos, ya que desde el ejecutivo central se ha avocado el ejercicio de competencias - más intensa-

mente durante las legislaturas de gobierno de ejecutivos del partido popular - coincidiendo de manera consistente con su línea ideológica-política.

Desde Cataluña estas políticas se sintieron como un “vaciamiento” de competencias, tendencia frente a la que parecen pretender cuidarse las instituciones catalanas precisamente a través de la reforma del Estatuto que analizamos – recordemos que en el proceso éste había sido uno de los dos parámetros trasladados por el Gobierno catalán al Instituto de Estudios Autonómicos para redactar una propuesta de texto para la reforma.

Por último, aunque con mucha menos intensidad y controversia, se ha hablado del reconocimiento de los derechos históricos³⁸.

En todo su conjunto, se puede afirmar que la propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña es ambiciosa, sin ningún género de dudas, tanto para defensores como detractores de la misma, dados los temas políticos y económicos de gran calado sobre los que tiene incidencia y aspira a reformar. De hecho voces como la de Alfonso Guerra recomendaban “recuperar” la moderación en el proceso de reformas estatutarias³⁹, signo inequívoco de la magnitud de la reforma catalana, especialmente.

Consecuencias de la aprobación de la reforma

La reforma del Estatuto de Cataluña supondrá a corto y medio plazo la apertura de un proceso de revisión de diversos Es-

tatutos de Autonomía, impulsada por una dinámica de igualación competencial por mimetismo o escalada, así como por la voluntad, declarada y coadyuvante, del partido que sostiene al ejecutivo en el gobierno central (PSOE) de propiciar la reforma de los Estatutos de Autonomía de diversas CCAA, cuando menos en aquellas en las que cuenta con mayoría suficiente en sus instituciones para promoverlas (vgr. Andalucía).

Como consecuencias, menos certeras o seguras de producirse, se apunta la reforma de la Constitución, en el doble frente de modificación del sistema de extracción del Senado y del artículo 150.2 sobre transferencia o delegación de competencias en las CCAA por parte del Estado central. En busca, en el caso del Senado, de una mayor y más directa representación de las CCAA en el poder legislativo central y que viene haciéndose esperar ya décadas; y en una posible derogación o modificación del artículo 150.2 de la Constitución que facilite un definitivo cierre de sistema o fijación del reparto de las competencias entre Estado y Comunidades autónomas que proporcione una estabilidad institucional reclamada desde diversos sectores políticos⁴⁰ y económicos⁴¹.

El modelo dinámico no es, cuanto menos, del todo satisfactorio ni para el Estado central, ni parece haberlo sido para las instituciones catalanas; no obstante, la modulación realizadas en Cortes Generales sobre la forma en que ha sido incluido el término *nación*, no parece urgir por ahora, ni esas ni otras, modificaciones constitucionales.

La razón para el relativo gran impacto que la reforma del Estatuto de Cataluña ha generado en la opinión pública radica pues, y principalmente, en su magnitud. Ya que parte de proponer una auténtica reforma de las bases materiales que constituyen el sistema político del Estado español, de lo que en el constitucionalismo clásico se llamara la “constitución material”⁴², y de la cual el Estado-Nación, y los corolarios que de él se desprende, son sus pilares básicos.

No parece faltarles razón a aquellos que consideran que la propuesta catalana de reforma del Estatuto es “un salto cualitativo” respecto al Estatuto vigente⁴³, ni aquellos otros que la califican de ambiciosa⁴⁴. Lo es, afectando a bases constitucionales materiales tan sensibles como la forma política del Estado-Nación o Estado uninacional.

La gran cuestión sobre las consecuencias de la reforma sigue siendo la que más controversia ha levantado, la cuestión nacional. La gran duda tras la aprobación de la reforma del Estatuto de Cataluña persiste y es aquella que se pregunta si la reforma deja al Estado español instalado en su modelo clásico, el Estado-Nación o Estado uninacional o, por el contrario, se habrá alcanzado con ella, ya, el umbral de un Estado plurinacional, al que se irán sumando progresivamente los diversos pueblos que componen el Estado español.

Ciertamente un paso más hacia el Estado plurinacional ha sido dado, aceptando “la realidad nacional” de Cataluña en el Preámbulo de su nuevo Estatuto: pero su subsunción dentro del término *nacio-*

alidad del Artículo 2 de la Constitución, también, incluida en el mismo Preámbulo deja al Estado-Nación español “en pie”, habiendo “capeado” el envite de la reforma estatutaria de manera relativamente exitosa para seguir siendo el modelo que late tras el Estado español.

Más allá, el sistema distribución territorial del poder entre Estado central y CCAA sigue siendo dinámico y será en el futuro su dinámica la que hará que avance paso a paso hacia un Estado plurinacional o que el modelo existente de Estado-Nación se proyecte en el tiempo. El que está en tela de juicio es el Estado uninacional, y el que se dibuja en el horizonte el Estado plurinacional. En esa tensión la Nación como elemento legitimador aparece en transformación. Este es el escenario, aunque no podemos prever con exactitud por cuanto tiempo será válida la elevación del techo competencial de Cataluña recogida en la actual reforma del Estatuto de Cataluña⁴⁵.

La construcción del Estado-Nación en España ha sido casi siempre un vaso visto como medio lleno o medio vacío, según la óptica del observador que lo apreciara. Y si bien nunca es una construcción del todo acabada para ninguna estructura estatal, hay casos mucho más estables o logrados que el de la “nación española”⁴⁶.

El Estado-Nación cumplió tres grandes objetivos: hacia el Estado, para legitimarlo cuando las fórmulas de adhesión religiosa y personal a la monarquía se debilitaron, hacia la población para cohesionar su pertenencia en torno a ciertos elementos cul-

turales comunes (lengua, símbolos, etc.) y hacia el sistema económico capitalista para crear las bases sociales, formativas y de consumo que permitieran su despegue. El Estado-Nación ha sido un pilar básico, que si bien no hay que considerar como algo inmutable, es bueno saber que lleva instalado progresivamente desde la Edad Contemporánea, con antecedentes en la Edad Moderna⁴⁷, en el nuestro y en la mayoría de los Estados de cultura occidental y en otros muchos del mundo; y que posee una cierta fortaleza relativa resistente al cambio, porque existen bases sociales que lo apoyan, y porque los postulados teóricos desde la reforma estatutaria que nos ocupa, no sólo no parecen poner en tela de juicio la idea de Nación, sino que antes bien, le es tan atractiva que las instituciones catalanas, en nombre de los ciudadanos y ciudadanas a quienes representan, la reclamaban para Cataluña, en indefectible detrimento del Estado, porque aunque no fuera su intención, Nación en el concepto clásico, sólo puede haber una. Y para que naciones haya dos o más en el Estado español, hay que desposeer de la Nación al Estado español, transformándolo en un modelo político de Estado federal o confederal, que, por el momento, nunca antes ha sido. Otra cosa es que pudiera serlo.

¹ BOPC 3339, de 7 de octubre de 2002.

² BOPC 366, de 5 de diciembre de 2002.

³ DSPC-P 110, de 17 de diciembre de 2002.

⁴ BOPC 398, de 3 de marzo de 2003.

⁵ Ésta es, evidentemente, una manera resumida de expresar una andadura política desigual según cada legislatura. La correlación de fuerzas políticas en Cortes Generales y en el Parlamento de Cataluña y el signo político de los Ejecutivos estatal y autonómico, han dado en cada momento distinto juego, pero esa tensión, entiendo, es el núcleo básico en la cual la CCAA de Cataluña y Estado se han posicionado estas décadas.

⁶ Es de recordar que el PSC es partido político asociado al PSOE, que de hecho no concurre a las elecciones en territorio catalán sino como PSC.

⁷ *Maragall, E.: "Estatut: callejón sin salida o calle mayor"*, en EL PAÍS, de 13 de agosto de 2003, pág. 20, en un sentido parecido y en un artículo que aporta datos sobre el proceso de reforma desde el punto de vista de quien lo conoce interiormente, señala que los contactos "con representantes cualificados del Gobierno español permitirían clarificar el debate y ganar la necesaria confianza federal mutua".

⁸ BOPC 9, de 26 de enero de 2004, que recoge sendas iniciativas presentadas el 24 de diciembre de 2003 por CIU y el 9 de enero de 2004 por PSC-CC, ERC y IPCV-EA.

⁹ BOPC, de 26 de enero de 2004, Acuerdo de la Mesa del Parlamento por el que se promueve la iniciativa legislativa por el conjunto de los grupos parlamentarios.

¹⁰ La Junta de Portavoces alcanza un acuerdo sobre la composición de la Ponencia para la Reforma en su reunión del 20 de enero de 2004.

¹¹ Grupos parlamentarios que son cinco: CIU, PSC-Ciudadanos por el Cambio, ERC, PP e IPCV-EA.

¹² BOPC 18, de 16 de febrero de 2004 recoge la composición de dicha Ponencia, que inicialmente son 4 por grupo y que posteriormente se amplían a 5 para cada grupo según BOPC 106, de 3 de

noviembre de 2004. Las normas de funcionamiento permiten adicionalmente la presencia de un número acotado de asesores por cada grupo, según el Acuerdo de la Junta de Portavoces de 13 de julio de 2004.

¹³ Agentes económicos y sindicales y de formas de Economía social, Consejo de Colegios de Abogados, Colegio de Notarios, Asociaciones de Consumidores, Asociaciones Ecologistas, Institutos públicos como el de la Mujer, el de Estudios Autonómicos, Consejo General de Aran, entre otros muchos.

¹⁴ Alfonso Guerra (PSOE) para Agencia Efe, en EL MUNDO de 31 de abril de 2006.

¹⁵ Esto resulta evidente, si la comparamos con la reforma de los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades Autónomas del Estado español, vgr. Andalucía, cuya incidencia en la opinión pública ha sido mucho más liviana.

¹⁶ Orquesta Sinfónica de Barcelona y Nacional de Cataluña, Museo Nacional de Arte de Cataluña, Teatro Nacional de Cataluña o Museo Nacional de Historia, como señala Facelli, Agustí en "*La nación, entre el diccionario y la enciclopedia*", EL PAÍS, 31 de octubre de 2005, pág. 16.

¹⁷ La intervención del representante de CIU Durán y Lleida ante el Congreso el 2 de noviembre de 2005 con ocasión del debate de la reforma del Estatuto señalaba como el propio Juan Pablo II ante la UNESCO el 2 de julio 1980 y ante la Asamblea de NNUU el 5 de octubre de 1995 afirmaba que "la lengua y la cultura son la base de una Nación", lo que no impide la evidencia de que muchos pueblos con su propia lengua o cultura no se definan como nación y carezcan de Estado propio, al par que pueblos que comparten la misma lengua y culturas conformen diferentes Estados.

¹⁸ En este sentido pero dándole un valoración negativa, para el caso que nos ocupa, Juan Luís Cebrián, "*Estado de la Nación y Estado Federal*" en EL PAÍS, 11 de mayo de 2005 pág. 13.

¹⁹ Esta idea puede apreciarse en parte en las declaraciones de Alfonso Guerra para la Agencia

EFE, en EL MUNDO de 31 de abril de 2006, cuando habla de “desviación territorial” en detrimento de las ideas de la izquierda y la derecha.

²⁰ López Burniol, Juan José, “Desde Cataluña”, en EL PAÍS, de 19 de mayo de 2005, pág.16.

²¹ Ídem López Burniol.

²² En este sentido, entre otros, Areilza, José María, en EL DIARIO MONTAÑÉS, de 16 de octubre de 2005, pág. 30.

²³ Cebrían, Juan Luís, “Estado de la Nación y Estado Federal” en EL PAÍS, 11 de mayo de 2005 pág. 13.

²⁴ Textualmente así lo recoge, por ejemplo, DE LA SIERRA, RAFAEL (portavoz del grupo parlamentario regionalista de Cantabria), “Estatut: ¿Quién teme la decisión de las instituciones?”, en EL DIARIO MONTAÑÉS, de 16 de octubre de 2005, pág. 31.

²⁵ Ruiz Soroa, José María, “Desnacionalizar el Estado”, EL PAÍS, 4 de enero de 2006.

²⁶ Así lo expone Areilza Carvajal, José María, en EL DIARIO MONTAÑÉS de 16 de octubre de 2005, pág. 30.

²⁷ En este sentido se expresa Delgado-Gal, Álvaro, “En misa y repicando”, en ABC, 7 de octubre de 2005.

²⁸ Criterio 3 del Acuerdo del Comité Ejecutivo y Junta Directiva de la CEOE de 19 de octubre de 2005.

²⁹ En esta línea se expresa, por ejemplo, López Burniol, Juan José, en EL PAÍS de 19 de mayo de 2005, pág. 16.

³⁰ López Burniol, Juan José, en EL PAÍS de 19 de mayo de 2005, pág. 16.

³¹ DE LA SIERRA, RAFAEL, “Estatut: ¿Quién teme la decisión de las instituciones?”, en EL DIARIO MONTAÑÉS, de 16 de octubre de 2005, pág. 31.

³² DELGADO-VAL, ALVARO, “En misa y repicando” en ABC del 7 de octubre de 2005.

³³ El coordinador de la fuerza política Convergencia Andaluza, José Ortega, a demanda de esta Revista.

³⁴ Delgado-Gal, Álvaro, “En misa y repicando”, ABC, 7 de octubre de 2005.

³⁵ DE LA SIERRA, RAFAEL, “Estatut: ¿Quién teme la decisión de las instituciones?”, en EL DIARIO MONTAÑÉS, de 16 de octubre de 2005, pág. 31.

³⁶ López Burniol, Juan José, EL PAÍS, 19 de mayo de 2005, pág. 16.

³⁷ Alfonso Guerra (PSOE) ex Vicepresidente del Gobierno para la Agencia EFE, en EL MUNDO de 31 de abril de 2006.

³⁸ Maragall, Ernest, “Estatut: callejón sin salida o calle mayor”, en EL PAÍS, 13 de agosto de 2005, pág.20.

³⁹ Alfonso Guerra (PSOE) para la Agencia EFE, en EL MUNDO de 31 de abril de 2006.

⁴⁰ De nuevo, Alfonso Guerra (PSOE) para la Agencia Efe, en EL MUNDO de 31.4.2006 y José María Aznar (PP) en su voto particular al Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional, pretendida por el actual ejecutivo.

⁴¹ Confederación Española de Organizaciones Empresariales en su Acuerdo de Comité Ejecutivo y Junta Directiva de 19 de octubre de 2005, criterio 1.

⁴² Como contrapunto a la llamada “constitución formal” o letra estricta de la Constitución.

⁴³ Así lo calificaba Alfonso Guerra para la Agencia EFE y aparecía en EL MUNDO de 31 de abril de 2006.

⁴⁴ Maragall, Ernest, “Estatut: callejón sin salida o calle mayor”, EL PAÍS, 13 de agosto de 2003, pág.20.

⁴⁵ El coordinador de la fuerza política Convergencia Andaluza, José Ortega, a demanda de esta Revista la cifraba en un máximo de veinte o veinticinco años.

⁴⁶ Álvarez Dorronsoro, I. (1993): *Diversidad cultural y conflicto nacional*, Madrid, Talasa.

⁴⁷ Sobre estos aspectos del surgimiento del Estado-Nación en la historia, entre otros: PÉREZ AGOTE, A., (1995): “Nación y nacionalismo” en BENEDICTO, J./MORÁN, M.L., *Sociedad y política temas de sociología política*, Madrid, Alianza, pp. 109-138. TIVEY, L. (ED.) (1987): *El Estado Nación*, trad. Galmarin, M.A., Barcelona, Península.