

JOSEP M.^a CASTELLÀ ANDREU

**ESTADO AUTONÓMICO:
PLURALISMO
E INTEGRACIÓN
CONSTITUCIONAL**

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2018

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN: ENTRE LA CRISIS SECESIONISTA Y EL <i>IMPASSE</i> DEL ESTADO AUTONÓMICO	11
CAPÍTULO I. EL ESTADO AUTONÓMICO COMO FORMA DE DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA DE LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL	25
1. UN REPASO A LOS HECHOS Y A LAS INTERPRETACIONES RECIBIDAS	25
1.1. Pacto constitucional y descentralización territorial.....	26
1.2. El Estado autonómico como proceso: su carácter abierto y evolutivo	33
1.3. El Estado autonómico como producto: rasgos identificadores	45
1.4. Estado autonómico y Estados políticamente compuestos.....	58
2. LAS CRÍTICAS AL MODELO VIGENTE	63
2.1. El excesivo número de Comunidades Autónomas.....	64
2.2. La creación de un sistema institucional y administrativo a imagen del estatal y el debilitamiento del Estado.....	66

	Pág.
2.3. La administrativización de la autonomía o la pérdida de su entidad política	68
2.4. La falta de instrumentos de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado y de colaboración intergubernamental ...	70
2.5. La homogeneidad entre Comunidades Autónomas o la escasa garantía de asimetrías	73
2.6. El no reconocimiento del carácter plurinacional del Estado	75
 CAPÍTULO II. ANTE UNA POSIBLE REFORMA DEL ESTADO AUTONÓMICO	 79
1. REFORMAS APROBADAS, FRUSTRADAS Y TENTATIVAS DE REFORMA	79
1.1. Reformas legislativas	82
1.2. Reformas estatutarias	90
1.3. Propuestas de reforma constitucional	94
2. REFORMA: NECESIDAD, OPORTUNIDAD Y PROCESO	96
2.1. Necesidad y oportunidad de la reforma constitucional.....	97
2.2. Proceso de reforma, procedimiento para la reforma.....	106
3. TEMAS PARA EL DEBATE.....	113
3.1. El Estatuto de autonomía y la distribución competencial.....	114
3.2. La participación en las decisiones comunes y las relaciones de colaboración	119
3.3. La financiación de las Comunidades Autónomas.	123
3.4. Los factores simbólicos y la integración de las nacionalidades.....	125
3.5. Otros elementos del Estado autonómico a no cambiar	130
 EPÍLOGO SOBRE CATALUÑA EN LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL Y AUTONÓMICA	 133
BIBLIOGRAFÍA CITADA	143

INTRODUCCIÓN

ENTRE LA CRISIS SECESIONISTA Y EL *IMPASSE* DEL ESTADO AUTONÓMICO

Mientras nos preparamos para celebrar los cuarenta años de la aprobación de la Constitución, acabamos de conmemorar en 2017 el cuarenta aniversario de la Ley para la Reforma Política, la celebración de las primeras elecciones generales pluripartidistas (15 de junio), la aprobación de la Ley de amnistía, la ratificación de los pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas, el ingreso en el Consejo de Europa y la firma de los pactos de la Moncloa. Todo lo anterior prepara el terreno para que el proceso constituyente y su resultado, la Constitución de 1978, sean un éxito en términos históricos. Al menos hasta ahora. 1977 es también el año de la puesta en marcha del proceso descentralizador, con el restablecimiento provisional de la Generalitat de Catalunya (en septiembre), seguido del regreso de su presidente en el exilio, Josep Tarradellas (el 23 de octubre), y la creación de los primeros regímenes preautonómicos a lo largo de 1978, que sentaron las bases del conocido como Estado autonómico o Estado de las autonomías, una vez aprobada la Constitución y los Estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas (1979-1983).

Durante estos cuarenta años, y coincidiendo con la plena vigencia de la Constitución de 1978, la descentralización política territorial ha tenido una relevancia de primer orden en la configuración de lo que hoy es España, como también la incorporación a las entonces Comunidades Europeas (1986), y a su proceso de integración económica y monetaria, además de política, en la Unión Europea (Eurozona, 1999), la ratificación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y los Acuerdos jurídicos con la Santa Sede (1979) o el ingreso en la OTAN (1982). Asimismo se ha producido una reiterada alternancia política en el gobierno del Estado (1982, 1996, 2004, 2011). El actual sistema democrático no sería el mismo sin tales hitos.

En 2017 vivimos con lo sucedido en Cataluña el punto álgido de la crisis política más aguda en el periodo democrático no solo del Estado autonómico, sino de la democracia constitucional y de España, como Nación y como Estado, cuyo desenlace y sus consecuencias para el futuro de la organización territorial del Estado —y para el Estado mismo— están por ver. Antes, la incipiente democracia constitucional (y el Estado autonómico como parte fundamental de la misma) superó el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, el terrorismo de ETA activo hasta hace pocos años, y desde 2008 ha debido afrontar la más grave crisis económico-financiera en décadas. Tanto esta como la crisis político-institucional, que ha corrido en paralelo a la económica, han dejado sus huellas en las instituciones de las Comunidades Autónomas y en el Estado autonómico en su conjunto.

La crisis catalana, a partir del 11 de septiembre de 2012, y coincidiendo con las crisis económica y política mencionadas, vive una escalada de alteración del orden constitucional que llega a su cima entre septiembre y octubre de 2017, de entrada con la aprobación por el Parlamento catalán de las Leyes 19 y 20/2017, de 6 y 7 de septiembre, dedicadas respectivamente a regular el referéndum de autodeterminación y la transitoriedad jurídica y fundacional de la república catalana. Dichas leyes de ruptura, expresamente, se sitúan por encima de la Cons-

titución y el Estatuto de autonomía. Lo sucedido después suele recordarse más: la celebración el 1 de octubre del referéndum anticonstitucional, la declaración unilateral de independencia el 27 de octubre y la inmediata activación, por vez primera, de las medidas de intervención autonómica del art. 155 CE, previa habilitación parlamentaria en el Senado, con un amplio acuerdo político (PP, PSOE y Ciudadanos), y que está pendiente de revisión por parte del Tribunal Constitucional cuando se escriben estas líneas. La crisis dista de haber acabado con la celebración de elecciones al Parlamento catalán el 21 de diciembre de 2017 y las subsiguientes dificultades para formar gobierno y volver a la normalidad institucional y del autogobierno.

Dicha crisis nacional-territorial pone sobre la mesa preguntas acerca de cómo se ha podido llegar hasta aquí y cómo habría que afrontar el futuro de la organización territorial del Estado. Si el Estado autonómico, como forma de Estado diseñada por el constituyente en 1978, ha servido hasta ahora y puede ser útil en adelante para dar cumplimiento al doble propósito para el que fue creado: encauzar la vieja cuestión territorial en España, integrando mejor en el Estado singularmente al País Vasco y Cataluña, y descentralizar el poder a todos los territorios, como forma democrática y eficaz de gestionar los asuntos públicos. La respuesta a dichas cuestiones no es nada simple. Nos hallamos ante un dilema de fondo: se ha llegado hasta aquí por defectos de arquitectura constitucional e institucional, o bien el modelo como tal no es la causa sino su funcionamiento ordinario, en manos de actores políticos que, por razones variadas, no han mostrado la voluntad de desarrollar leal y eficazmente el Estado autonómico. Acertar en las causas de lo que ha pasado es clave para abordar de forma satisfactoria las reformas necesarias para su puesta al día y revitalización. Atribuir los fallos del Estado autonómico a su diseño constitucional desemboca en el planteamiento de una reforma sustantiva del modelo; considerar que son el resultado de una práctica deficiente lleva a propuestas de cambios correctores específicos, no solo o no necesariamente constitucionales.

Lo que parece claro es que nos hallamos ante un «momento constitucional», seguramente el de mayor calado desde la aprobación de la Constitución. Bruce ACKERMAN (*We the people*, II, 1998) se refiere con esta expresión a la situación que se produce en la vida de una comunidad política en la que se alteran profundamente sus condiciones de existencia y ya no pueden regir sus normas fundamentales del mismo modo que antes, generándose un nuevo consenso (son los provocados por la Guerra Civil, la crisis de 1929 o la lucha por los derechos civiles en Estados Unidos). La salida de un momento constitucional no siempre pasa por la reforma constitucional, aunque sea una opción a considerar, menos aún por la convocatoria del poder constituyente para aprobar una nueva Constitución. No faltan casos en que la respuesta constitucional se produce a través de reformas legislativas sustantivas o por vía interpretativa por parte de los Tribunales superiores. En cualquier caso, una cosa parece clara: cuando ha habido un corrimiento de la realidad social y política, difícilmente son aplicables las mismas soluciones políticas y constitucionales propuestas antes de dicha alteración. Se pueden seguir proponiendo, manteniéndose ajeno a las circunstancias concretas, por las razones que sea, pero difícilmente hallarán los consensos sociales y políticos necesarios y, sobre todo, dichas soluciones no serán útiles porque no responden a las necesidades y preocupaciones reales. Por ello se impone al jurista —y no solo a él— el discernimiento de lo que hay de coyuntural o superficial (moda) y lo que hay de estable o profundo en las inquietudes y demandas actuales. Oportuna parece la advertencia reciente de VARGAS LLOSA, glosando a Hayek: «El intelectual está convencido de que, elaborando racionalmente un modelo justo y equitativo de sociedad, este se puede *imponer* a la realidad» (*La llamada de la tribu*, 2018: 118). Se puede aplicar, sin forzar la cita, al iuspublicista y al modelo de Estado, aquí y ahora.

Mientras tanto, la situación del Estado autonómico en 2017 queda eclipsada detrás de un hecho excepcional como es la crisis catalana. Una fotografía del cuadro entero debería tener presente también el *impasse* por el que

atraviesa dicho Estado en este momento, y que incide en su funcionamiento ordinario y en la realización de su objetivo descentralizador. La gravedad de las crisis económica y política de los últimos tiempos ha dejado sus huellas en la situación de la organización territorial del poder. Está por ver cómo evolucionará dicha forma de Estado y si el impacto de las crisis citadas será pasajero o más bien está llamado a permanecer, y de qué manera.

Desde 2015 en todas las Asambleas de las Comunidades Autónomas, salvo Galicia, han desaparecido las mayorías absolutas, que caracterizaron no pocas de las legislaturas anteriores. La mayoría de Comunidades tiene gobiernos de coalición entre varios partidos y ha aumentado significativamente el número de grupos políticos con representación parlamentaria, lo que refleja un descontento con los partidos tradicionales. Ello anticipó lo que luego sucedería en el Congreso de los Diputados. A lo largo de los años de la crisis, las administraciones de las Comunidades Autónomas —como el resto de administraciones públicas— han debido llevar a cabo ajustes presupuestarios de gran calado para reducir el déficit y la deuda públicos, de acuerdo con las exigencias de la Ley orgánica de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria de 2012, y han tenido que ajustar su sector público, su estructura institucional, sus políticas públicas y prestaciones sociales así como el número de sus empleados públicos a la nueva situación. Han quedado aparcadas reformas estatutarias de gran alcance, que protagonizaron la actualización del Estado autonómico sobre todo entre 2006-2007.

La Conferencia de presidentes se reunió por sexta vez (17 de enero de 2017, con la ausencia de los presidentes de la Generalitat de Catalunya y del País Vasco) tras cinco años sin convocarse. La Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado lleva doce años sin celebrar el debate sobre el Estado de las autonomías. La revisión quinquenal del sistema de financiación de las Comunidades ordinarias sigue pendiente de actualización desde 2014 y, por ahora, solo una comisión de expertos de todas las Comunidades, salvo Cataluña, ha presentado sus conclu-

siones. Las Cortes aprobaron los presupuestos generales del Estado para 2017 (los del 2018 están aún por aprobarse en abril del mismo año) con los votos del PNV y de los nacionalistas canarios, además de los de Ciudadanos, lo que pone de manifiesto la irrelevancia parlamentaria actual de los parlamentarios del PDeCAT o antigua *Convergència*. El Tribunal Constitucional, en asuntos territoriales, también se ha debido concentrar sobre todo en la cuestión secesionista, pero al mismo tiempo ha ido perfilando una jurisprudencia que avala en gran medida la actuación interventora del Estado central durante la crisis, aunque también ha puesto límites considerables a la misma (así en relación con la unidad de mercado, STC 44/2017), a la vez que ha apuntado líneas de evolución con cambio de jurisprudencia, cuyo desarrollo está por ver, respecto a la regla de prevalencia de las normas del Estado sobre las autonómicas (SSTC 102/2016 o 1/2017).

El Estado autonómico no ha significado una solución cerrada y acabada a la vieja cuestión territorial del constitucionalismo español; difícilmente podía serlo dados los posicionamientos dispares de los constituyentes y de la misma sociedad. Su morfología constitucional ha permitido su evolución y adaptación a las circunstancias —la integración europea, la crisis del Estado social, la crisis económica...—, todo ello sin reformas constitucionales —salvo tangencialmente la del art. 135 de 2011—, sino por vía evolutiva, con reformas sucesivas y graduales: estatutarias y legislativas, del sistema de financiación, con pactos políticos más o menos amplios que están en la base de tales reformas, y también, y de forma destacada, por la interpretación del Tribunal Constitucional a partir de conflictos planteados. Por tanto, dicha forma de Estado puede aún presentar nuevas fisonomías, distintas o al menos no del todo coincidentes con las vividas hasta ahora, siempre y cuando respete sus paredes maestras y sus límites infranqueables (la soberanía del pueblo español como un todo, la unidad del Estado, la autonomía política de las Comunidades Autónomas, la solidaridad y cooperación entre ellas, la igualdad entre los ciudadanos...).

En el contexto en que nos hallamos se han formulado varias propuestas de reforma constitucional en foros jurídicos y políticos para hacer frente, de forma simultánea, tanto al suceso extraordinario de la crisis secesionista catalana como a los problemas ordinarios del funcionamiento del Estado autonómico. Además de posicionamientos académicos individuales, últimamente se pueden mencionar las propuestas de diez catedráticos de Derecho público encabezados por el profesor MUÑOZ MACHADO («Ideas para una reforma de la Constitución», noviembre de 2017), las de un grupo de trabajo de la fundación FIDE («Reflexiones para una reforma de la organización territorial del Estado», marzo de 2018), o el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana sobre la reforma constitucional (febrero de 2018). Las dos primeras circunscriben la reforma al modelo territorial, mientras que la tercera, y alguna otra (como la de J. M. GARCÍA-MARGALLO, «Por una convivencia democrática», 2017), incorporan asimismo otros asuntos relacionados con los derechos o la calidad de la democracia. Se habla de la «necesidad» de reformar el Estado autonómico (y de su «urgencia»), o incluso de transformarlo en un Estado de corte federal, que sería, para sus defensores políticos y académicos, la culminación lógica del actual tipo de Estado, además de la forma para lograr la mejor integración de Cataluña en dicho Estado. También se ha sugerido la incorporación de una «cláusula catalana» o Disposición Adicional reconocedora de un estatus particular, lo que supondría una reforma más acotada jurídicamente que las anteriores, pero de profundo impacto político.

Pero antes de seguir adelante con la cuestión de la adecuación de la reforma y el tipo de reforma, conviene partir del estado de la situación actual, tomando en consideración dos tipos de datos, sociológico uno: la percepción de la opinión pública sobre el Estado autonómico; político el otro: las posiciones de los partidos políticos ante dicha situación y su posible reforma.

Distintas encuestas ponen de relieve, por una parte, una opinión pública española dividida sobre el mantenimiento o reforma del Estado autonómico, ya sea para aumentar

ya para reducir la autonomía. Un 37,9 por 100 se muestra satisfecho con el nivel de autonomía, cifra que ha ido aumentando en los últimos años desde que el CIS pregunta por ello (2012), frente a un 15,8 por 100 que desearía una mayor autonomía y otro 10,6 por 100 que admite la posibilidad de independencia de los territorios, mientras que un 17,9 por 100 es contrario a toda autonomía y un 10,6 por 100 aboga por la reducción de la autonomía, lo que supone dos bloques antagónicos casi idénticos (CIS, enero de 2018). En 2012, en el momento álgido de la crisis, la confianza en el Estado autonómico alcanzó las cotas más bajas: un 29,4 por 100 favorable con el nivel de autonomía, un 24,5 por 100 partidarios de un Estado sin autonomías y un 14,5 por 100 de reducir la autonomía. Por el contrario, un 9,1 por 100 se mostraba partidario de aumentarla y un 8,9 por 100 de la posible independencia. Parece que un sector de la ciudadanía identificó crisis con debilidad del Estado y con exceso de administraciones. Este discurso, no obstante, no ha desembocado en un movimiento político recentralizador con éxito electoral desde entonces, ni tampoco en una reforma en profundidad de las administraciones para adecuarlas a la realidad del Estado autonómico (el informe «Reforma de las Administraciones públicas», elaborado por la Comisión para la reforma de las Administraciones públicas —CORA— a instancias del Gobierno en 2013, apuntaba a ello pero sin que se tradujera en grandes reformas de fondo).

Por simpatías partidarias, los favorables al actual nivel de autonomía, son mayoría entre los votantes del PP, PSOE, Ciudadanos, y hasta de Podemos (34,5, 48,8, 37,9 y 34,9 por 100, respectivamente, si bien la encuesta ofrece datos separados respecto a Unidos Podemos, En Comú podem, Mareas y Compromís, cuyos electores abogan por una mayor autonomía). Así pues, son los electores socialistas los más partidarios del actual Estado autonómico mientras que los que abogan por una mayor autonomía alcanzan solo el 16,1 por 100 entre los mismos, lo que contrasta con la posición de la dirección. En cambio, un 34,7 por 100 de votantes del PP está por la supresión de la auto-

nomía y un 15,9 por 100 por su reducción, lo que sumados representan un porcentaje mayor que los partidarios de la situación actual. Por el contrario, conviene tener en cuenta que un 11,3 por 100 de los votantes de ERC y un 15,8 por 100 de PDeCAT están por una mayor autonomía frente al 84,9 y 81,6 por 100, respectivamente, que apuestan por la independencia, en línea con sus representantes políticos. Los electores del PNV están más divididos sobre el asunto: un 26,7 por 100 está de acuerdo con el nivel de autogobierno actual, un 46,7 por 100 por ampliar la autonomía y un 26,7 por 100 por la independencia (CIS, enero de 2018). Si comparamos los resultados del sondeo de junio de 2017 con el actual se percibe un aumento apreciable de los partidarios del centralismo. La agudización de la crisis catalana seguramente ha incidido en esta reacción de parte de la opinión pública española.

Las encuestas realizadas en Cataluña muestran un cuadro bien diferente, reflejo de estados de opinión distintos en el conjunto de España y en dicha comunidad. Así, cuando se ofrecen varias opciones, un 36,3 por 100 de catalanes considera que Cataluña debe ser una Comunidad Autónoma (y un 6,6 por 100 una región), mientras que un 19,4 por 100 un Estado dentro de la Federación y un 32,9 por 100 un Estado independiente (CEO, febrero de 2018). Por simpatías partidarias, también en Cataluña los electores socialistas abogan mayoritariamente por el *statu quo* (59,9 por 100 frente al 25,5 por 100 que prefieren un Estado en una Federación), los de Catalunya en comú-Podem apuestan por un Estado federado en un 59,5 por 100 (frente al 28,4 por 100 por la situación actual). Un 14,6 por 100 de los electores de Junts per Catalunya prefieren un Estado dentro de la Federación a la independencia (79,5 por 100), parecido pero con matices significativos a lo que sucede entre votantes de ERC (17,4 y 70,8 por 100, respectivamente) y de la CUP (6,5 y 87,1 por 100, respectivamente). Cuando se pregunta por la satisfacción con el nivel de autogobierno, un 23 por 100 lo considera suficiente y un 60,3 por 100 insuficiente (y un 8,5 por 100 excesivo, el doble que hace nueve meses). Los partidarios de la

independencia han alcanzado la cifra más baja desde 2012 (40,8 por 100 a favor, 53,9 por 100 en contra). Entre los electores de los comuns, los contrarios suman el 67,6 por 100 y los favorables el 23 por 100. Hace un año y medio los votantes catalanes favorables a la independencia eran el 47,7 por 100 y los contrarios el 42,4 por 100 (CEO, junio de 2016). En cuanto a los sentimientos de pertenencia, para la mayoría son compartidos: un 21,7 por 100 se sienten solo catalán, un 18,6 por 100 más catalán que español, un 41 por 100 tan catalán como español, un 7,6 por 100 más español que catalán y un 8 por 100 solo español. En el último año ha bajado el independentismo a la vez que sube la valoración favorable del Estado autonómico y la polarización entre ambos grupos; también se consolidan los sentimientos de pertenencia compartidos (así como algo el españolismo en Cataluña).

En el País Vasco la situación es distinta (y con grandes diferencias por territorios): en un referéndum sobre la independencia un 47 por 100 votaría en contra (aumento de 13 puntos en tres años) y un 30 por 100 votaría a favor (baja en 5 puntos en tres años). Un 49 por 100 del electorado del PNV votaría en contra y un 24 por 100 a favor. Un 64 por 100 de los votantes de Podemos también votarían no. Respecto a la forma de Estado, un Estado centralizado es preferido por un 4 por 100, el Estado autonómico por un 36 por 100, el federal por un 32 por 100 y la independencia por un 24 por 100. Un 35 por 100 de los electores del PNV son partidarios del actual modelo de Estado, frente al 42 por 100 del federal y al 15 por 100 de la independencia. El 56 por 100 de los socialistas votaría por la situación actual y el 38 por 100 por el Estado federal, opción esta última preferida por el 49 por 100 de los votantes de Podemos (Euskobarómetro, octubre de 2017).

Si atendemos ahora al posicionamiento de los partidos políticos en relación con el Estado autonómico y la conveniencia o no de una reforma constitucional, de entrada salta a la vista una disonancia entre la posición de los mismos y el sentir de los respectivos electores, al menos en los dos grandes partidos. El PP defiende el actual sis-

tema aunque se ha abierto a hablar de la reforma, sobre todo a raíz del consenso alcanzado con el PSOE sobre la forma de afrontar la crisis catalana. Hasta entonces ponía como condición el consenso de partida en torno a los temas a reformar. El PSOE promovió la creación de una comisión de estudio en el Congreso para la evaluación y la modernización del Estado autonómico (acordada por la Mesa de la Cámara el 21 de septiembre de 2017), a la que se han sumado también el PP, Ciudadanos (que ha decidido salirse de la misma en marzo de 2018) y algunos partidos regionalistas. Las labores de dicha Comisión deberían propiciar la creación de otra sobre la reforma constitucional, en opinión de los socialistas. El PSOE ha abogado de forma reiterada por la transformación del Estado autonómico en uno federal (Declaración de Granada, 2013) y últimamente ha introducido en el debate político, no sin reticencias de federaciones como la andaluza, los términos «Nación de naciones» y «Estado plurinacional», al tiempo que mantiene que la soberanía pertenece al pueblo español como un todo (39.º Congreso 2017 y Declaración de Barcelona entre el secretario general del PSOE y el primer secretario del PSC, julio de 2017). Ciudadanos postula la reforma federal pero no admite la introducción de la plurinacionalidad. Podemos, en cambio, la defiende abiertamente, como también la celebración de un referéndum sobre el futuro político de Cataluña, pactado y con garantías internacionales.

De la posición de los distintos partidos se advierte un menor consenso político sobre el Estado autonómico hoy y su futuro que en 1978 y los años posteriores. Así, por un lado, habrá que ver si en el PP acaba primando una postura reformista frente a otra refractaria al cambio. Por el otro, dos de los actores fundamentales del acuerdo constituyente han cambiado su posición: los nacionalistas catalanes, que fueron parte relevante del mismo (Convergència-PDeCAT), ahora defienden la independencia de Cataluña, y Podemos aboga por un modelo confederal, frente a la posición federalista y respetuosa con el modelo autonómico del Partido Comunista. Podemos, además, ha

prometido activar el referéndum para ratificar cualquier reforma constitucional (se requiere para ello un décimo de diputados o de senadores, art. 167 CE). Ello introduce un elemento adicional de cautela ante una reforma en este momento. Las experiencias referendarias, inclusive las constitucionales, de los últimos tiempos lo corroboran (Italia en diciembre de 2016).

Ante estos datos demoscópicos y posicionamientos políticos, lo fundamental es ver si la crisis catalana debe ser afrontada mediante la reforma constitucional o si son necesarias otro tipo de aproximaciones. Y si la crisis ordinaria del Estado autonómico requiere la reforma constitucional en estas circunstancias. La cuestión del cuándo es relevante: habrá que decidir si se debe encarar una reforma constitucional sobre la organización territorial del poder en esta Legislatura o se deja para más adelante. Una cosa es debatirla y otra aprobarla. Aprobar una reforma profunda debería contar, en nuestra opinión, idealmente con un consenso parlamentario amplio, equivalente o parecido al de 1978. Hacerlo con los votos del bloque constitucional —PP, PSOE, Ciudadanos, regionalistas— y quizá el PNV, que son más que suficientes en términos de mayoría requerida, pero sin contar con el apoyo de Podemos y del nacionalismo catalán, a nuestro entender, supondría que la reforma nacería con un déficit de legitimidad política, solo superable con un inequívoco respaldo popular en el referéndum de ratificación. Ahora no parece que se den las circunstancias políticas para un amplísimo consenso parlamentario, y tampoco está claro que la reforma alcanzara una mayoría de votos clara en todos los territorios, inclusive Cataluña. Otra cosa es que sea oportuno efectuar desde ya mismo un diagnóstico certero de la situación en que nos encontramos, así como comenzar a discutir los puntos que precisan reformas y las vías jurídicas más idóneas para llevarlas a cabo, constitucionales o no. Las próximas elecciones generales deberían servir para introducir el debate sobre la reforma constitucional en la campaña y, a la vista de los resultados, proceder a su discusión y aprobación.