

Consideracions sobre la reforma de l'estructura de l'estat

Javier Pérez Royo

La reforma de l'estructura de l'Estat és una tasca bàsicament de reforma constitucional i no de reforma estatutària. La delimitació de la posició de l'Estat i de les comunitats autònomes està fixada i no pot ser modificada mitjançant la reforma dels estatuts d'autonomia. Això exigiria la reforma de la Constitució. La reforma dels estatuts únicament pot tenir com a objectiu el perfeccionament de la pròpia fórmula d'autogovern, però no la fórmula de govern estatal. Malauradament, el bloqueig de la reforma constitucional ha dut a que s'hagi recorregut a la via de la reforma estatutària per mirar d'activar-la. Proposar-se com a objectiu allò que hom no pot assolir duu inevitablement a la frustració.

INTRODUCCIÓ

El fet que el constituent no va definir amb precisió l'estructura de l'Estat és un fet àmpliament conegut. Una idea clara sobre aquesta no és ni tan sols discernible a partir de l'estudi de l'iter constituent. Millor dit, inicialment sí que va existir una idea clara de l'estructura de l'Estat al si de la Ponència Constitucional constituïda al Congrés dels Diputats, tot considerant una territorialització de l'Estat en unitats des descentralització d'aquest que tindrien la mateixa naturalesa, que tindrien accés a l'exercici del dret a l'autonomia per la mateixa via, que seguirien el mateix procediment per a l'elaboració dels seus estatuts d'autonomia, que tindrien la mateixa arquitectura institucional, el mateix nivell competencial i el mateix sistema de finançament. Aquest era el disseny de l'estructura de l'Estat que apareixia en el primer Avantprojecte de Constitució publicat el 5 de gener de 1978 en el *Boletín Oficial de las Cortes*.

Per tant, inicialment, el constituent semblava inclinar-se per una estructura de l'Estat de tipus *federal*, una estructura que es perfilava al Títol VIII amb prou claredat, que s'havia iniciat amb una formulació de la decisió política constitucionalment conformadora a l'article 2 en termes més simples i diàfans que els que es van acabar imposant a l'article 2 definitiu, i que es completava amb la configuració d'un Senat també de tipus federal, integrat per senadors elegits per les assemblees legislatives dels que en aquell avantprojecte s'anomenaven «territoris autònoms».

Aquesta claredat inicial es va perdre gairebé immediatament després de la publicació de l'Avantprojecte. En la reelaboració d'aquest que la Ponència Constitucional va efectuar després de l'estudi dels vots particulars i de les esmenes pre-

sentats a aquest, es va entrar en una fase de confusió de la qual ja no es va sortir. Aquest trànsit de la claredat a la confusió està perfectament documentat en les actes de les Corts Constituents. Per comprovar-ho només cal comparar l'Avantprojecte del 5 de gener amb el del 17 d'abril, i amb tots aquells aprovats en les diverses fases de l'itinerari constituent: Comissió Constitucional i Ple del Congrés, Comissió Mixta Congrés-Senat. El constituent va renunciar a definir l'estructura de l'Estat en el text constitucional i va remetre al procés polític que havia de començar després de l'entrada en vigor de la Constitució perquè s'acabés trobant una definició d'aquesta.

L'article 151 de la Constitució és un producte d'aquesta confusió, de la incapacitat del constituent per decidir-se, un cop abandonada l'opció *federal*, per una opció *nacionalista*, per bé que en un primer moment semblava que havia de ser així. Perquè, efectivament, un cop abandonada l'opció *federal*, semblava que el constituent optava per una definició *nacionalista* de l'estructura de l'Estat, tot considerant la possibilitat d'un exercici del dret a l'autonomia per a les nacionalitats, no expressament definides així en l'article 2 de la Constitució, però sí considerades de forma inequívoca a través de la que acabaria sent la Disposició Transitòria Segona, i un altre completament diferent per a les regions. En la primera reelaboració de l'Avantprojecte, la que es va publicar en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 17 d'abril de 1978, aquesta opció apareix de forma prou clara.

Però aquesta opció no es va mantenir amb totes les seves conseqüències. Ans al contrari. Malgrat que s'afavoria que aquesta opció fos la que s'acabés imposant després de l'entrada en vigor de la Constitució, s'oferia la possibilitat que no fos així. Aquesta manca de claredat es reflecteix de forma inequívoca en la redacció definitiva de l'apartat primer de l'article 151 de la Constitució, que diu: «No serà necessari deixar transcórrer el termini de cinc anys al qual fa referència l'apartat primer de l'article 148, quan la iniciativa del procés autonòmic sigui acordada dins del termini de l'article 143.2, a banda de per les diputacions o els òrgans interinsulars corresponents, per les tres quartes parts dels municipis de cadascuna de les províncies afectades que representin, com a mínim, la major part del cens electoral de cadascuna, i aquesta iniciativa sigui ratificada mitjançant referèndum amb el vot afirmatiu de la majoria absoluta dels electors de cada província en els termes que estableixi una llei orgànica». En aquest apartat primer de l'article 151 CE es traçava una passarel·la que permetia el trànsit de l'article 143 al 151 de la Constitució, i, consegüentment, es deixava oberta una porta per la qual les regions es podien incorporar a l'exercici del dret a l'autonomia en les mateixes condicions que les nacionalitats. En principi, el constituent optava per una interpretació *nacionalista* de l'exercici del dret a l'autonomia, però admetia la possibilitat que es pogués imposar un exercici diferent pel qual les regions s'equiparessin a les nacionalitats.

I així va ser després del resultat del referèndum de ratificació de la iniciativa autonòmica a Andalusia. El 28-F de 1980 Andalusia es va escórrer per la porta que havia deixat oberta aquell apartat primer de l'article 151, i va arrossegar totes les altres comunitats a un exercici del dret a

L'article 151 de la Constitució és un producte de la incapacitat del constituent per decidir-se, un cop abandonada l'opció *federal*, per una opció *nacionalista*, per bé que en un primer moment semblava que havia de ser així

l'autonomia substancialment similar al que havien exercit les nacionalitats catalana i basca, per bé que no la gallega, que també es va veure beneficiada amb el resultat del referèndum andalús.

A partir d'aquell moment, mitjançant pactes autonòmics subscrits el 1981 i el 1992 pels governs de la Nació en cadascuna d'aquestes dates, la UCD i el PSOE, respectivament, i pel partit del govern en l'oposició, el PSOE i el PP, respectivament, quedaria definida l'estructura de l'Estat

El constituent optava per una interpretació nacionalista de l'exercici del dret a l'autonomia, però admetia la possibilitat que es pogués imposar un exercici diferent pel qual les regions s'equiparessin a les nacionalitats

en uns termes que s'assemblen molt més als que figuraven en el primer Avantprojecte de la Constitució que als que figuren en el text sotmès a referèndum el 6 de desembre de 1978. L'estructura de l'Estat no va quedar definida mitjançant una decisió constituent en la qual hi hauria hagut una participació immediata i directa de les Corts Constituents i del poble espanyol mitjançant referèndum, sinó que l'estructura de l'Estat es va cloure mitjançant pactes polítics i la traducció d'aquests en els diferents processos d'aprovació dels estatuts d'autonomia.

Però el fet que es fes d'aquesta manera no significa pas que l'estructura de l'Estat quedés oberta, com s'ha dit freqüentment i encara se segueix dient. L'estructura de l'Estat està tancada. L'estructura de l'Estat està definida a través de normes rígides que contenen clàusules de reforma, que exigeixen majories qualificades perquè s'hi puguin introduir modificacions.

L'institut de la reforma és l'instrument que es coneix en les societats democràtiques per cloure una fórmula de govern, i aquest institut està present a la Constitució i als estatuts d'autonomia.

L'estructura de l'Estat no està a disposició del legislador estatal o del legislador de les diferents comunitats autònomes, sinó que únicament està a disposició del legislador que reforma la Constitució, o d'aquell que reforma els estatuts d'autonomia, i, per tant, està protegida de l'única manera en què ho pot estar en una societat democràtica.

Crec que és oportú observar aquesta obvietat perquè, freqüentment, tendim a ignorar-la. L'Estat espanyol té una estructura definida normativament per normes rígides que integren el que s'ha acabat denominant «el bloc de la constitucionalitat». Per tant, no és cert que existeixi ambigüïtat pel que fa a l'estructura de l'Estat. Hi havia ambigüïtat en el text constitucional, però ha deixat d'haver-n'hi després de l'aprovació dels estatuts d'autonomia en els termes en què ho han estat. Actualment, l'estructura de l'Estat està perfectament definida. Hom podrà estar-hi d'acord o no, però sí que està definida. I si hom vol reformar-la, sap quin és el procediment que cal seguir per fer-ho. No ens trobem davant d'una mena de buit o de llimb constitucional, sinó al davant d'un complex normatiu, la Constitució més els disset estatuts d'autonomia que defineixen un Estat políticament descentralitzat en disset unitats que tenen la mateixa naturalesa, la mateixa arquitectura institucional, el mateix nivell competencial i, excepte el País Basc i Navarra, el mateix sistema de finançament.

A més, es tracta d'un Estat políticament descentralitzat que no tan sols existeix, sinó que ha funcionat amb una eficàcia més que notable. L'Estat autonòmic construït sobre la base de la Constitució mitjançant l'aprovació dels estatuts d'autonomia ha estat l'Estat més legítim i eficaç

de tota la nostra història constitucional. Si bé inicialment hom podia considerar que l'Estat autonòmic estava mancat d'una certa legitimitat d'origen atès que no era el resultat d'una decisió constituent *stricto sensu*, després de més de dues dècades transcorregudes des de la seva imposició efectiva, podem dir que aquesta mena de mancança de legitimitat d'origen ha quedat compensada per una legitimitat d'exercici més que notable. Sincerament, no crec que ningú pugui posar en qüestió la legitimitat de l'Estat espanyol per la forma en què s'ha imposat a la pràctica el procés de descentralització política. Més aviat caldria dir el contrari.

Això tampoc s'ha de perdre de vista. Si avui parlem de reformar-lo és perquè ha estat un èxit. Si no ho hagués estat, no parlariem de reforma, sinó de quelcom diferent. Ens podem plantejar la reforma i ens la podem plantejar amb serenitat perquè disposem d'una estructura de l'Estat que funciona, que dóna resposta als problemes que es plantegen en la societat espanyola en general, i a cadascuna de les societats de les disset comunitats autònomes en particular de forma solvent.

Aquesta és la raó per la qual, fins i tot quan hom impugna la vigència d'algun estatut d'autonomia, com ha succeït al País Basc des de fa una mica més d'una legislatura pels partits nacionalistes i pel propi govern de la comunitat autònoma, no es produeix una situació de desgovern, sinó que els ciutadans poden seguir exercint els seus drets sense més condicionaments que els que provenen del terrorisme etarra, i els serveis públics segueixen funcionant amb normalitat. Probablement no hi ha cap prova millor que demostrï que l'estructura de l'Estat és una bona estructura que l'experiència basca d'aquesta última legislatura. Malgrat l'enorme tensió interna existent al País Basc com a conseqüència de la divisió dels ciutadans en dos blocs gairebé iguals, i malgrat l'enfrontament obert entre el govern basc i el govern de la Nació, de la Mesa del Parlament Basc amb el Tribunal Suprem, i del Parlament Basc amb el Congrés dels Diputats, no hi ha hagut una crisi de governabilitat que afectés de forma perceptible la vida dels ciutadans. En aquesta última legislatura totes les províncies basques han recuperat posicions en la classificació de les províncies espanyoles pel que fa a la renda familiar disponible, així com en altres indicadors socioeconòmics.

Per tant, això vol dir que ens trobem en una situació propícia per començar una operació de reforma, la qual, en contra del que normalment es diu, és una operació conservadora que es fa perquè hom considera que es disposa d'una bona fórmula de govern que hom desitja mantenir de forma indefinida.

Un cop transcorreguts més de vint-i-cinc anys des de l'entrada en vigor de la Constitució i gairebé vint-i-cinc anys de l'entrada en vigor dels estatuts d'autonomia, és un bon moment per reflexionar sobre el que hem fet i plantejar-nos quins retocs caldria introduir en l'estructura de l'Estat per preservar-la en el futur. Entre altres raons, perquè la major part de la societat espanyola no va participar directament en el procés constituent i és bo que pugui manifestar de forma expressa la seva adhesió al model de convivència que es va decidir aleshores. Les constitucions

L'estructura de l'Estat no va quedar definida amb una participació directa de les Corts i del poble espanyol mitjançant referèndum, sinó que es va cloure mitjançant pactes polítics i la seva traducció en els diferents processos d'aprovació dels estatuts d'autonomia

democràtiques han de basar-se en una solidaritat intergeneracional que únicament es pot expressar a través de l'institut de la reforma. Així ha succeït en tots els països autènticament democràtics del món. I així cal que succeeixi a Espanya.

¿PER ON COMENÇAR?

Crec que la reforma de l'estructura de l'Estat hauria de començar per la reforma de la Constitució. Com ja hem dit, el constituent no va poder definir l'estructura de l'Estat i es va haver de limitar al reconeixement del dret a l'autonomia i a la regulació de les condicions d'exercici d'aquest per part dels titulars d'aquest dret, qualificats com a nacionalitats i regions. Malgrat que el constituent no va identificar expressament les nacionalitats tot distingint-les de les regions, sí que va tenir en compte unes condicions d'exercici del dret a l'autonomia diferents per a les primeres que per

a les segones, per bé que deixava oberta la possibilitat que es transités de les segones a les primeres si es complien determinats requisits establerts en l'apartat primer de l'article 151 de la Constitució.

Aquesta és la raó per la qual la Constitució no va poder deixar definida l'estructura de l'Estat. Calia esperar els processos estatutants per tal de veure quin ús s'acabava fent del dret a l'autonomia per part de totes les nacionalitats i regions, atès que únicament quan això hagués succeït es podria saber exactament quina era l'estructura de l'Estat espanyol.

Totes les singularitats constitucionals pel que fa a l'estructura de l'Estat provenen d'aquí: la doble via d'accés, la del 143 i la del

151 CE, completada amb els tres supòsits previstos en l'article 144 CE, el doble sistema d'elaboració dels estatuts d'autonomia, el del 146 i el del 151, la doble llista dels articles 148 i 149 per a la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes, la no constitucionalització del sistema de finançament i la seva remissió a la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes. I la configuració contradictòria del Senat, definit com a «Cambra de representació territorial» (art. 69.1 CE), però integrat molt majoritàriament per senadors provincials, la qual cosa el converteix de forma gairebé exclusiva en una cambra de segona lectura.

Les imperfeccions de la Constitució pel que fa a l'estructura de l'Estat són nombroses. Realment, resulta sorprenent que a partir d'una norma tan imperfecta s'hagi pogut construir un Estat autonòmic que hagi estat tan eficaç. El resultat del desenvolupament normatiu de la Constitució ha sigut molt millor d'allò que la lectura del text constitucional presagiava. Una estructura de l'Estat defectuosament concebuda pel constituent ha generat un Estat autonòmic sòlid i operatiu. Resulta estrany, però ha estat així.

Justament per això, la reforma constitucional que s'hauria de fer té límits. Després de la interpretació que s'ha acabat imposant de la Constitució pel que fa a la territorialització de l'Estat, està clar que hauria estat molt millor mantenir l'opció *federal* que figurava en el primer Avantprojecte

El fet que es fes d'aquesta manera no significa pas que l'estructura de l'Estat quedés oberta, com s'ha dit freqüentment i encara se segueix dient. L'estructura de l'Estat està tancada

de Constitució, però això ja no és possible. L'Estat autonòmic ja està constituït i no es pot tornar a iniciar el seu procés constituent.

Les vies d'accés a l'autonomia i els procediments d'elaboració dels estatuts van ser els que van ser. Els preceptes que els regulaven podrien ser considerats com a preceptes *històrics*, que ja haurien esgotat la seva funció, si no fos perquè d'aquests depenen els procediments de reforma dels estatuts, que són diferents segons la via per la qual es va accedir a l'autonomia i del procediment pel qual es van elaborar els estatuts. Els articles 143, 144, 146 i 151 CE perviuen en les clàusules de reforma dels estatuts del 143 CE, d'una banda, i en els del 151 CE, de l'altra. Per tant, es tracta d'articles que resulten intocables. Únicament mitjançant una reforma que fixés uns elements comuns per a la reforma de tots els estatuts d'autonomia es podrien fer desaparèixer del text constitucional les normes relatives a les vies d'accés i als procediments d'elaboració dels estatuts. Crec que es tracta d'una operació de reforma que seria desitjable que es pogués fer, però, en aquest moment, intentar fer-la seria una imprudència extraordinària. Cal un període més llarg d'afirmació en la pràctica de l'Estat autonòmic perquè una operació d'aquest mena es pugui dur a terme.

Quelcom semblant succeeix amb les normes relatives a la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. El sistema de doble llista, considerat en els articles 148 i 149, amb les possibilitats que es pugui transitar del primer al segon per part de les comunitats autònomes, però amb la possibilitat que, a través de la interpretació de determinats títols competencials o de la extensió de certes atribucions (fonamentalment, la legislació bàsica), l'Estat pugui ocupar el territori competencial de les comunitats autònomes, no és la millor forma de resoldre el problema d'un Estat políticament descentralitzat. Però sobre la base d'aquest sistema s'ha construït l'Estat autonòmic, i difícilment podem pensar que ara mateix es pogués posar en pràctica un sistema alternatiu. Es podran fer alguns retocs, però intentar imposar un nou sistema de distribució competencial no és possible. No és que els articles 148 i 149 siguin intocables, però, bàsicament, el sistema de distribució competencial que hi apareix sí que ho és.

En la meva opinió, les reformes constitucionals realment possibles respecte a l'estructura de l'Estat se circumscriurien als tres temes següents:

1. La identificació o no amb noms i cognoms de les *nacionalitats* i *regions* en el text constitucional mateix, en el cas que es decidís incorporar el mapa autonòmic al text constitucional.
2. La reforma del Senat, per tal de configurar un òrgan a través del qual les comunitats autònomes puguin participar com a tals en el procés de formació de la voluntat de l'Estat.
3. El finançament de l'Estat autonòmic.

L'estructura de l'Estat únicament està a disposició del legislador que reforma la Constitució, o d'aquell que reforma els estatuts d'autonomia, i, per tant, està protegida de l'única manera en què ho pot estar en una societat democràtica

¿IDENTIFICACIÓ CONSTITUCIONAL DE LES NACIONALITATS I REGIONS?

La inclusió del mapa autonòmic en la Constitució és un dels objectius de la reforma constitucional proposada pel govern presidit per José Luis Rodríguez Zapatero. Sembla lògic que es faci. El constituent espanyol, seguint el de 1931 en aquest punt, no va identificar quines eren les unitats de descentralització política de l'Estat, sinó que va deixar a la iniciativa de les províncies en el seu procés de constitució com a comunitat autònoma la configuració del mapa autonòmic. Coneixent

L'Estat autonòmic construït sobre la base de la Constitució mitjançant l'aprovació dels estatuts d'autonomia ha estat l'Estat més legítim i eficaç de tota la nostra història constitucional

la nostra història política i constitucional, és comprensible que es procedís d'aquesta manera, però no és menys comprensible que, un cop totes les províncies constituïdes en comunitats autònomes, i totes amb més de dues dècades de vida, es comenci la inclusió de totes en el text constitucional. La Constitució ha d'esmentar expressament quines són les unitats de descentralització política de l'Estat espanyol.

Ara bé, la Constitució, en incorporar les comunitats autònomes, ¿ha d'identificar cadascuna com a nacionalitat o com a regió, o no ha de fer-ho? ¿Ha de concretar territorialment el sentit dels termes nacionalitats i regions inclosos en l'article 2 CE o no ha de fer-ho? ¿Ha d'incorporar una nova expressió, com ara «comunitat nacional», per identificar determinades

comunitats autònomes i diferenciar-les d'aquesta manera de les altres?

Per donar una resposta a aquests interrogants, s'han formulat dues propostes diferents, apadrinades cadascuna pel president de la Generalitat de Catalunya i pel president de la Junta d'Andalusia. D'acord amb la primera, en el text mateix de la Constitució s'hauria de diferenciar de forma expressa la naturalesa diversa d'uns territoris respecte d'altres, qualificant-los de manera diferent. La denominació de cadascuna de les comunitats autònomes en el text constitucional hauria d'anar acompanyada de la qualificació de la seva naturalesa com a nacionalitat, com a comunitat nacional o com a regió.

Contràriament, la segona proposta manté que la decisió política constitucionalment conformadora de l'estructura de l'Estat continguda a l'article 2 de la Constitució ha de romandre com està. La Constitució no ha de qualificar de forma individualitzada cap comunitat autònoma de nacionalitat i de comunitat nacional o de regió, atès que aquesta qüestió s'ha de resoldre únicament i exclusiva a través de la reforma dels estatuts d'autonomia. En el seu estatut d'autonomia, cada comunitat autònoma s'ha d'autodefinir de la manera que li sembli oportú; òbviament, sempre que aquesta autodefinició es mantingui dins els límits que la Constitució imposa.

La proposta del president de la Generalitat catalana té la seva lògica. Si la Constitució distingeix entre nacionalitats i regions, ¿perquè no identificar les unes i les altres? ¿Quin sentit té haver inclòs aquesta diferenciació si després no es tradueix en la configuració del mapa autonòmic? O, dient-ho amb les seves paraules, si «la Constitució de 1978 està dient de forma innominada però inconfusible que hi ha tres nacionalitats històriques, les tres que havien plebiscitat el seu estatut en el passat», ¿perquè no aclarir-ho? (*El País*, diumenge 3 d'abril de 2005).

Si es tractés exclusivament d'un problema de qualificació, és possible que es pogués assolir un acord. El que succeeix és que no és així. La distinció entre nacionalitats i regions pel constituent estava vinculada, com ja hem tingut ocasió de posar de relleu, a un exercici potencial del dret a l'autonomia de naturalesa i contingut diferents per part de les primeres i les segones. A la pràctica, aquest exercici potencial distint no es va poder imposar. Ans al contrari. La igualtat en l'exercici del dret a l'autonomia, tant per part de les nacionalitats com per les regions, ha estat el motor de l'Estat autòmic. Tots els passos que s'han fet en la construcció d'aquest han anat en aquesta direcció. Conseqüentment, la identificació del terme nacionalitat amb un exercici diferenciat del dret a l'autonomia ha desaparegut a la pràctica de l'Estat autòmic. La interpretació que es podia haver fet del text constitucional aprovat el 1978 no és la interpretació que se n'ha fet. Avui, els termes nacionalitat i regió son irrellevants pel que fa a l'exercici real i efectiu del dret a l'autonomia. Aquells que proposen que la Constitució identifiqui tot diferenciant-les les nacionalitats de les regions acceptarien aquesta realitat, ¿o hom pretén al contrari obtenir d'aquesta manera un títol a través del qual reivindicar un exercici diferenciat del dret a l'autonomia?

Mentre no hi hagi una resposta clara i inequívoca a aquest interrogant, serà impossible arribar a un acord. Cap comunitat autònoma acceptarà que es qualifiqui a una altra de nacionalitat i a ella de regió, si d'aquesta qualificació hom dedueix no solament una desigualtat immediata en l'exercici del dret a l'autonomia sinó ni tan sols un títol amb el qual aspirar eventualment a aquest exercici diferenciat en el futur.

Aquesta és la raó per la qual la proposta del president de la Junta d'Andalusia de deixar l'article 2 de la Constitució com està ara, d'incorporar al text de la Constitució la denominació de cada comunitat autònoma sense cap qualificatiu de cap mena, i de deixar que, mitjançant la reforma del seu estatut d'autonomia, cada comunitat autònoma es defineixi de la manera que li sembli oportú, sigui l'única que sembli viable actualment. No sembla pas que es pugui anar més enllà per tal d'assolir el consens que s'exigeix constitucionalment per a la operació de reforma constitucional, i per al qual, per bé que no s'exigeixi normativament, aquest resulta políticament imprescindible en les reformes estatutàries.

REFORMA DEL SENAT

Es tracta sens dubte de la reforma més important pel que fa a l'estructura de l'Estat. El Senat és una peça incoherent amb l'estructura de l'Estat que s'ha acabat imposant. Hagués sigut incoherent amb qualsevol de les estructures de l'Estat que s'haguessin pogut imposar a la pràctica dins de les possibilitats i els límits considerats en la Constitució, però és absolutament incoherent amb la que s'ha imposat de forma efectiva.

El Senat espanyol és una institució constitucionalment desbaratada, que únicament s'explica

Si avui parlem de reformar-lo és perquè ha estat un èxit. Si no ho hagués estat, no parlaríem de reforma, sinó de quelcom diferent

per la confusió del constituent espanyol respecte a l'estructura de l'Estat a la qual ens hem referit repetidament. Aquesta és la raó per la qual algunes veus es van aixecar contra la seva configuració abans que la Constitució fos sotmesa a referèndum, i moltes més un cop que la Constitució va entrar en vigor. No hi ha pràcticament ningú, ni tant sols aquells que s'oposen a la reforma constitucional de manera fonamentalista, que defensi el Senat tal com està definit constitucionalment.

Abans he dit que l'estructura de l'Estat està tancada, en la mesura que està definida amb normes rígides. I sens dubte això és així des d'una perspectiva jurídica formal. Però materialment

Probablement no hi ha cap prova millor que demostrï que l'estructura de l'Estat és una bona estructura que l'experiència basca d'aquesta última legislatura

no està tancada. I bàsicament no ho està degut a la composició i funcions del Senat. A més, es tracta d'un defecte anatòmic que no s'ha compensat fisiològicament. En les altres peces de l'estructura de l'Estat s'ha produït aquesta compensació fisiològica. Un Estat no ben constituït ha funcionat de forma més que acceptable. Els processos de legitimació de les institucions autonòmiques han operat de forma satisfactòria. La distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes ha permès donar una resposta raonable als problemes als quals s'havia de fer front. Fins i tot en el terreny del finançament, sobre el qual parlaré més endavant, s'ha trobat un agençament. Però, pel que fa al Senat, no ha succeït el mateix. Ans al contrari. Amb el temps, la seva configuració anatòmica deficient ha anat traient

la cara fisiològicament amb més intensitat. El Senat és una institució profundament disfuncional. No podem dir res positiu sobre el Senat i sí que li hem de retreure moltes coses negatives.

El tancament material de l'estructura de l'Estat exigeix doncs la reforma del Senat. Un cop l'Estat s'ha descentralitzat en disset comunitats autònomes que tenen la mateixa naturalesa, la mateixa arquitectura institucional, el mateix nivell competencial i el mateix sistema de finançament, el Senat no pot romandre constitucionalment tal com està ara. Amb la interpretació de la Constitució que s'ha imposat a la pràctica i, per tant, amb la Constitució realment existent, l'article 69 ha esdevingut una norma *materialment anticonstitucional*, per bé que formalment no ho sigui. És curiós, però, constitucionalment, les comunitats autònomes gairebé no existeixen per a l'Estat, per al procés a través del qual es constitueix i expressa la seva voluntat. Com els personatges de Pirandello, estan cercant un autor que incorpori la seva enorme vitalitat a la vida de l'Estat, al procés a través del qual es manifesta la seva voluntat.

Aquesta és una exigència de la interpretació que els estatuts d'autonomia han fet de la Constitució. Si s'hagués fet una interpretació diferent, és possible que l'exigència de reforma del Senat no fos tan peremptòria i tan ineludible, però amb la interpretació que s'ha imposat sí que ho és. El Senat ha de ser una cambra de les comunitats autònomes i res més que això. I això ha de ser així tant des d'una perspectiva orgànica com funcional. Podrem discutir sobre el model de Senat territorial i sobre quines funcions concretes i en quins termes se li haurien d'atribuir, però no sobre la naturalesa d'aquesta segona cambra i sobre la posició que ha d'ocupar en l'Estat autonòmic realment existent. Amb molta diferència, aquesta és la deformitat més gran de l'estructura

de l'Estat constituïda a partir de la Constitució de 1978. En els altres elements de l'estructura de l'Estat hem pogut trobar una resposta raonable, però en aquest no ho hem aconseguit, malgrat que s'ha intentat mitjançant reformes del Reglament del Senat. Després dels experiments assajats, està clar que no hi ha cap altra via que la reforma de la Constitució.

FINANÇAMENT DE L'ESTAT AUTONÒMIC

Sense diners no hi ha Estat, i al contrari, sense Estat no hi ha diners. El nostre model de convivència es basa en dues abstraccions. Els diners com a representació abstracta de la riquesa. I l'Estat com a representació abstracta del poder. Mitjançant els diners s'assignen els recursos a través dels quals produïm les condicions materials de la nostra existència. A través de l'Estat es constitueix la voluntat mitjançant la qual la societat s'autodirigeix. La connexió entre un i l'altre és immediata i directa. Com ja es va dir en el número xxx de *El Federalista*, «els diners s'han considerat amb encert com el principi vital del cos polític, com allò que sosté la seva vida i el seu moviment, i que li permet executar les seves funcions més vitals». Aquesta és la raó per la qual la resposta al moment del finançament en l'exercici del dret a l'autonomia sigui una de les qüestions clau de l'estructura de l'Estat.

La Constitució espanyola no diu gairebé res al respecte. Aquesta va ser una de les altres conseqüències ineludibles de la manca de claredat sobre l'estructura de l'Estat mencionada reiteradament. Si el constituent no sabia quantes comunitats autònomes es constituïrien, ni quina seria la naturalesa, l'arquitectura institucional i el nivell competencial de totes aquestes comunitats, era impossible que pogués definir un sistema de finançament. El constituent espanyol no podia saber què és el que havia de finançar. Aquesta és la raó per la qual a l'article 157.1 CE es va limitar a enumerar els «recursos» de les comunitats autònomes, tot remetent al legislador orgànic la definició del sistema de finançament en l'apartat 3 de l'article esmentat.

Cal posar de relleu que en la regulació del moment del finançament en l'exercici del dret a l'autonomia, el constituent no va remetre a l'estatut d'autonomia, tal com va fer en tots els altres moments de l'exercici del dret, sinó que va remetre al legislador orgànic. D'aquesta manera, el constituent va excloure la possibilitat que el finançament de l'Estat autonòmic pogués ser el resultat de negociacions bilaterals entre cada comunitat autònoma i l'Estat, i, per comptes d'això, va imposar que fos el resultat d'una decisió única estatal que englobés tant el finançament de l'Estat com el de les unitats de descentralització política d'aquest últim. L'única excepció, com hom sap de sobres, és la de Navarra i el País Basc.

Sobre la base d'aquesta decisió constituent s'ha anat articulant el finançament de l'Estat autonò-

Malgrat l'enfrontament obert entre el govern basc i el govern de la Nació, de la Mesa del Parlament Basc amb el Tribunal Suprem, i del Parlament Basc amb el Congrés dels Diputats, no hi ha hagut una crisi de governabilitat que afectés de forma perceptible la vida dels ciutadans

mic mitjançant la Llei Orgànica de Finançament de les Comunitats Autònomes aprovada inicialment el 1980 i objecte de diverses reformes, especialment a partir de 1993, moment en què la pèrdua de la majoria absoluta de la que havia gaudit el Partit Socialista des del 1982, va permetre que el nacionalisme català exigís compensacions en aquest àmbit per tal de completar la majoria parlamentària per a la formació del Govern de la Nació.

El finançament no ha deixat de ser una qüestió polèmica gairebé des dels primers moments de la construcció de l'estructura de l'Estat, però ho ha anat esdevenint cada cop més a mesura que, en el decurs del temps, les comunitats autònomes s'han consolidat i estan exercint el conjunt de

Ens trobem en una situació propícia per començar una operació de reforma, la qual, en contra del que normalment es diu, és una operació conservadora que es fa perquè hom considera que es disposa d'una bona fórmula de govern que hom desitja mantenir de forma indefinida

competències que han assumit a través dels seus respectius estatuts d'autonomia. En la primera dècada, gairebé totes les energies, tant de l'Estat com de cadascuna de les comunitats autònomes, es van consumir en la posada en marxa de la nova estructura de l'Estat. Però un cop aquesta estructura ja va estar consolidada, es va passar a un altre àmbit, el de com s'haurien d'oferir els serveis transferits per a l'exercici de les competències estatutàriament assumides, i, en aquest camp, el problema del finançament ocupava un lloc privilegiat. Des del 1993, és a dir, deu anys després que s'haguessin celebrat eleccions autonòmiques en totes les comunitats autònomes i un any després que mitjançant els Pactes Autonòmics de 1992 s'hagués equiparat el nivell competencial de totes les comunitats independentment de la seva via d'accés a l'autonomia, no s'ha deixat de discutir sobre el finançament de l'Estat autonòmic; s'han anat trobant agençaments successius, però no pas una resposta generalment acceptada, ni que fos amb la consciència que es tractava d'una resposta

provisional, revisable en un termini prefixat o en el moment en què la concurrència pogués exigir-ho en determinades circumstàncies.

En principi, podríem barrejar tres opcions. Una primera seria deixar la Constitució tal com està, és a dir, mantenir pràcticament desconstitucionalitzat el moment del finançament, que el legislador orgànic continuaria definint. Possiblement, es tracta de l'opció que s'acabarà imposant, atès que no sembla que hi hagi les condicions polítiques per a una altra mena de resposta. Però no es una bona opció, perquè fa que l'estabilitat del model depengui dels resultats electorals i, per tant, en fa un model d'una fragilitat notable. Ho hem comprovat des del 1993 en diverses ocasions, i ho estem comprovant en aquesta legislatura enmig del debat acalorat sobre la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya en el qual es barreja el debat sobre el finançament amb la necessitat de comptar amb els escons d'Esquerra Republicana per formar la majoria parlamentària en el Congrés que fa possible el govern de José Luis Rodríguez Zapatero. Mentre el sistema de finançament no estigui constitucionalitzat, estarà sotmès a tensions en funció dels resultats electorals.

La segona, a la qual en principi és favorable la majoria de les forces polítiques catalanes, és la de definir el finançament en els estatuts d'autonomia. El finançament de cadascuna d'a-

questes comunitats autònomes no es definiria mitjançant una llei orgànica estatal, sinó mitjançant la negociació entre l'Estat i cada comunitat autònoma en el procés de reforma de cada estatut d'autonomia. El moment del finançament en l'exercici del dret a l'autonomia esdevindria un moment estatutari, exactament de la mateixa manera que els altres moments d'exercici del dret. No sembla que aquesta posició, que suposaria una profunda reforma de la Constitució, pugui generar el consens que seria necessari per dur-la a terme, per bé que els que la propugnen no ho entenguin així. El que es pot preveure és que aquesta opció trobi un suport tan majoritari a Catalunya com un rebuig equivalent a la resta de les comunitats autònomes, i, per tant, que no es pugui imposar.

La tercera que crec que és la que s'hauria d'imposar és la de la constitucionalització del model de finançament. Com ja s'ha dit, el model de finançament és un moment essencial en l'exercici del dret a l'autonomia per cada comunitat autònoma i un moment també essencial per a l'estructura de l'Estat en general. És el moment en el qual és més difícil assolir el consens, però en el qual, alhora, és més necessari assolir-lo perquè, mentre no s'assoleixi, els fonaments sobre els quals es basa l'estructura de l'Estat seran fràgils.

Certament, l'acord sobre el model de finançament haurà de contenir una clàusula de revisió, atès que aquest és un àmbit en el qual no es poden fer previsions de vigència temporal completament indefinides. Però s'hauria de mirar d'assolir un acord i incloure'l en la Constitució per tal que, d'alguna manera, el finançament de l'Estat autonòmic fos independent dels resultats electorals, i que únicament s'hagués de revisar el model quan hi haguessin circumstàncies objectives que ho requerissin. La LOFCA no es cap garantia d'estabilitat. El model de llei orgànica és millor que el model estatutari, que no seria altra cosa que l'absència de model, atès que seria el resultat de quinze negociacions bilaterals amb l'Estat. Però no és un bon model perquè la majoria qualificada exigida per a l'aprovació de la llei orgànica és la mateixa que s'exigeix en la investidura del president del govern, i, per tant, les maniobres que siguin necessàries per a la constitució d'aquesta última poden afectar el manteniment o reforma de la primera.

És possible que actualment no hi hagi les condicions polítiques necessàries per constitucionalitzar el finançament autonòmic, però en algun moment caldrà fer-ho perquè, sinó, tindrem una estructura de l'Estat sotmesa a vaivens electorals que si bé fins ara no l'han posat en perill, no està gens clar que no puguin posar-la en el futur.

Un acord en aquest moment de l'exercici del dret a l'autonomia facilitaria a més un acord sobre tots els altres punts en els quals cal la reforma, des de la identificació de cadascuna de les comunitats autònomes com a nacionalitat, comunitat nacional o regió, fins a la configuració orgànica i funcional del Senat. Si fóssim capaços de posar-nos d'acord sobre el finançament, seríem capaços de posar-nos d'acord sobre tota la resta. I a l'inrevés, si no som capaços de posar-nos d'acord sobre el finançament, tots els acords que assolim sobre els altres punts ho hauran estat de manera condicional.

Les constitucions democràtiques han de basar-se en una solidaritat intergeneracional que únicament es pot expressar a través de l'institut de la reforma

LA REFORMA ESTATUTÀRIA

En realitat, l'encapçalament d'aquest apartat hauria d'anar en plural, atès que si bé la reforma constitucional només pot ser una, la reforma estatutària pot ser múltiple, i de fet s'està plantejant de forma simultània en diverses comunitats autònomes, entre altres, a la Comunitat Autònoma d'Andalusia.

Crec que la reforma dels estatuts d'autonomia no és necessària per a la reforma de l'estructura de l'Estat que depèn exclusivament o gairebé exclusivament de la reforma de la Constitució. Allò que els estatuts d'autonomia havien d'aportar a la definició de l'estructura de l'Estat ho van

Les imperfeccions de la Constitució pel que fa a l'estructura de l'Estat són nombroses. Realment, resulta sorprenent que a partir d'una norma tan imperfecta s'hagi pogut construir un Estat autòmic que hagi estat tan eficaç

aportar en el moment estatuent originari. En particular els estatuts del 151 CE, els quals, a diferència dels de l'article 143 CE, van ser pensats pel constituent per esgotar d'una sola vegada l'exercici del dret a l'autonomia constitucionalment reconegut. Els estatuts de l'article 143 CE van ser considerats pel constituent com a normes provisionals, per començar a posar en marxa l'autonomia en les comunitats que es constituïssin per aquesta via, que requeririen ser reformats a mesura que anessin fent balanç de l'experiència acumulada. Aquesta és la raó per la qual en diverses ocasions el constituent fixa un termini de cinc anys per fer l'avaluació i procedir a la reforma. Inversament, els estatuts del 151 CE van ser pensats per definir de forma definitiva la posició de les comunitats autònomes que es constituïssin per aquesta via en l'estructura de l'Estat. Aquesta és la raó per la qual s'han produït les reformes dels estatuts de l'article 143 CE

i no s'han produït les reformes dels estatuts de l'article 151 CE. I també és la raó per la qual, un cop s'han plantejat reformes en els últims, el debat ha agafat progressivament la intensitat que veiem ara.

Dels cinc moments de l'exercici del dret a l'autonomia: iniciativa del procés autòmic, elaboració de l'estatut d'autonomia, arquitectura institucional, distribució de competències entre l'Estat i la comunitat autònoma i finançament, la reforma dels estatuts no es pot estendre ni als dos primers ni a l'últim. Als dos primers, perquè es van esgotar en el moment estatuent originari, pervivint, com hem pogut veure, únicament en les clàusules de reforma dels estatuts. Finalment, perquè, com també hem pogut veure, exigiria la reforma prèvia de la Constitució per tal de traslladar de la LOFCA als estatuts la definició del model de finançament de l'Estat autòmic.

Per tant, la reforma dels estatuts únicament pot abastar l'arquitectura institucional i la delimitació de competències que assumeix la comunitat dins les possibilitats i límits que la Constitució considera.

Pel que fa a l'arquitectura institucional, el marge de maniobra del qual hom disposa és relativament gran, atès que el «contingut obligatori» establert en l'article 152 de la Constitució es limita a l'obligació d'elegir els parlamentaris «de conformitat amb un sistema de representació proporcional» i a l'existència d'un consell de govern i d'un president elegit per l'assemblea

entre els seus membres. Amb la reforma de l'estatut, es pot decidir el nombre d'escons de l'assemblea legislativa; la circumscripció electoral, atès que la província està constitucionalitzada per a les eleccions del Congrés dels Diputats i el Senat, però no per a les eleccions de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes; la dimensió de les circumscripcions; la fórmula electoral concreta de representació proporcional, la fórmula de la investidura del president, així com els mecanismes d'exigència de responsabilitat política; la moció de censura, que no ha de ser necessàriament constructiva, i la qüestió de confiança; la possibilitat de moció de censura contra un conseller; la fórmula de la dissolució de l'assemblea legislativa; la imposició de debats electorals entre els candidats a president de la comunitat autònoma en els mitjans de comunicació de titularitat autonòmica; la regulació de les comissions d'investigació, que faci que la seva constitució no depengui exclusivament de la majoria parlamentària; les relacions entre la comunitat autònoma i les províncies i municipis; l'elaboració de fórmules d'audiència als ciutadans en els procediments d'elaboració de les normes jurídiques que els puguin afectar; i, evidentment, la definició de l'estatut dels mitjans de comunicació de titularitat autonòmica o del Consell Consultiu. El llistat és ampli, però no exhaustiu. És un territori sobre el qual no està dient gairebé res, però sobre el qual es podria dir molt. Perquè la perspectiva de la reforma amb l'objectiu de perfeccionar la fórmula de govern de cada comunitat no s'hauria de perdre de vista, sinó justament al contrari. Aquest és un terreny en el qual l'estatut pot anar una mica més lluny d'allò que és raonable en la Constitució i en el qual es desitjable que vagi, atès que es podrien assajar instruments de millora del règim parlamentari, l'eficàcia del qual podria romandre acreditada en la pràctica, tot constituint-se en exemples que més tard podrien ser imitats per altres comunitats o fins i tot per l'Estat.

La distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes està regulada exclusivament en els articles 148 i 149 de la Constitució. Les comunitats autònomes poden assumir competències a través dels seus estatuts d'autonomia en les matèries contingudes en els articles esmentats dins dels límits que per a cadascuna d'aquestes matèries s'hagin establert en cadascun dels preceptes d'aquests. L'estatut d'autonomia no pot anar més enllà dels articles 148 i 149 CE. Allò considerat en l'article 150 CE, tres supòsits, en els quals, mitjançant llei orgànica, l'Estat podrà «atribuir» o «delegar» competències a les comunitats autònomes o «harmonitzar» l'exercici de les competències autonòmiques, queda fora del possible contingut dels estatuts d'autonomia. Els tres supòsits considerats en l'article 150 CE són decisions unilaterals de l'Estat que no poden estar condicionades pels estatuts d'autonomia. El fet que el contingut d'una llei orgànica d'atribució o de delegació s'incorpori a l'estatut d'autonomia per tal de fer que aquest contingut no estigui disponible en el futur per al legislador de l'Estat és quelcom diferent. Però la decisió inicial d'aprovar una llei orgànica de les previstes en l'article 150 CE únicament pot ser estatal i mai autonòmica.

Per tant, la reforma dels estatuts d'autonomia s'ha de moure dins dels termes fixats en els articles 149 i 149 CE. És un àmbit en el qual, en vista del que ha estat l'experiència en d'aquests més

En la meva opinió, les reformes constitucionals realment possibles respecte a l'estructura de l'Estat se circumscriurien als tres temes següents...

o menys vint-i-cinc anys, es poden fer algunes reformes per tal que la comunitat autònoma assumi les seves competències en uns termes que li permetin protegir-se d'algunes de les pràctiques lesives posades en pràctica per l'Estat. És obvi que, en aquest camp, la protecció que el Tribunal Constitucional pot proporcionar és limitada, i podria ser oportú que en l'estatut d'autonomia es concretessin amb més precisió les competències autonòmiques, per tal d'evitar l'erosió d'aquestes per part de l'Estat.

Javier Pérez Royo és catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Sevilla

Traducció al català: Beatriu Krayenbühl i Gusi.

TRANS- VERSAL 27

Revista de cultura contemporània

EL SOMNI: TRANSCENDÈNCIA, FANTASIA, CONEIXEMENT

EL SOMNI: TRANSCENDÈNCIA, FANTASIA, CONEIXEMENT

La Mosca. Transversal Gràfic | Luis Durán | Julián Acebrón. L'atzarosa travessia nocturna | Michel Tofahrn | Luis Cencillo. Els somnis com a objecte científic i com a significants | Toni Ferron | Teresa Gómez. La creació literària i el miracle del somni | Albert Cano | Miquel Visa. La fulla de l'espasa | Norman Fernández. Somnis, vigília i vinyetes. La representació dels somnis en la historieta | Natàlia González | Alicia Guerrero. Somnis i malsons. Especular la substància onírica de l'arquitectura | Joan Rebull | Franco Bonaventura | Ressenyes d'Elena Banyeres | Amat Baró | Norman Fernández | Pepe Gálvez | Jean Paul Glutting | Maria Gomà | Alicia Guerrero | Antoni Guiral | Carles Hac Mor | Sílvia Jornet | Josep Lara | Victòria Lara | Aet Leemet | Arántzazu Lecifiena | Victor Lorenzo | Jordi Albert Montero | Fina Nadal | Anna Puertas | Marianne Romec | Vanesa Usié | Patricia Vergara | Miquel Visa | Yexus.

XARXA TRANSVERSAL

Figueres. Laia Rocamora. «Retrats 799», Jordi Puig | Figueres. Elisenda Vidal. Josep Maria Cañellas (Reus, 1856-Paris, 1902) «Photographie des artistes» | Olot. Maria Domene. Espai Zero1: la perifèria comença a estar al centre | Granollers. Joan Manuel Soldevila. Homenatge a una actitud. Els premis Josep Escobar de còmic.

INFORMACIÓ I SUBSCRIPCIONS: IMAC, institut municipal d'acció cultural de Lleida
Av. Blondel, núm. 64. 25002 Lleida
Tel. 973 700 394. Fax 973 700 432
transversal@paeria.es www.revistatransversal.com

imac
institut municipal d'acció cultural

LA PAERIA

Ajuntament de Lleida