



Benvinguts sigueu a casa vostra. No és habitual que un professor d'universitat done la benvinguda al lector a una nova revista. Si més no, no és habitual quan la publicació pretén eixir dels àmbits acadèmics o especialitzats. I aquest és el cas de NEXE. Aquesta revista naix de la iniciativa coratjosa de l'Associació Cívica Valenciana Tirant lo Blanc, una entitat que va veure la llum l'any 1991 i que ha passat de col·lectiu d'estudiants inquirts a associació cívica —carn de societat civil autèntica— centrada en els camps formatius, informatius i de dinamització del jovent valencià i en valencià. No és, en absolut, una pobre presentació: sobreviure catorze anys té un indubtable mèrit, però créixer amb el vigor i la fortalesa suficient per a impulsar una plataforma editorial com aquesta situa l'entitat més enllà d'aquell, ja reconegut, valor. Amb aquest comentari, comprendre el lector que NEXE no siga la primera iniciativa del Tirant, però potser sí la més ambiciosa. Construir, edificar, crear una revista amb la voluntat d'informar i de debatre sobre el futur de les grans qüestions que afecten la societat valenciana és posar ben alt l'horitzó de l'esguard. Quan alguns avui no són capaços d'alçar la vista de la punta dels dits dels seus peus, oxigenar-se

amb una revista que pretén ser referent de l'actualitat social, política, econòmica i cultural valenciana —i per què no, espanyola en tant que afecta els valencians— és una actuació encomiable. La revista NEXE du per subtítol DEBATS VALENCIANS. No és una tria casual. Si l'escriptor Pío Baroja va dubtar sobre la possibilitat d'encaixar, i em perdonaran els navarresos, el binomi Pensamiento Navarro, a propòsit de l'aparició d'un diari amb aquest títol, cal reconèixer que les paraules debats i valencians són, a hores d'ara, realitats divergents. De vegades, quan es debat es fa amb una perspectiva —des d'uns interessos, doncs—, diguem-ne que extravalencians. I de vegades, els valencians fem qualsevol cosa menys debatre. Ara es tracta d'intentar associar els dos conceptes. D'ací la idea de NEXE. DEBATS VALENCIANS: ser una revista per al diàleg, però també la revista del diàleg. Ser, doncs, una revista útil a la societat valenciana i també una revista de tarannà que siga acceptada per tothom com un espai obert, plural i sincerament superpartes. És clar que, en molts casos, aquest desig no dependrà tan sols dels seus impulsors o dels que hi ajudem modestament. Dependrà, sobretot, del fet que els membres de la societat civil, econòmica i política valenciana la



**JOSEP VICENT BOIRA MAIQUES** Director acadèmic

identifiquen com el que pretenem: un espai de debat plural al servei dels valencians. De la vocació plural de la revista, n'és bona mostra la varietat del consell assessor. De la vocació de servei justificadament ambiciosa i intrèpida naix el contingut d'aquest primer número. Fa tot just un any, *The Economist* dedicava un ampli reportatge a Espanya sota un títol que ha fet camí: *The Second Transition*. Uns dels escrits jutjava aquests anys com una segona passa en el viatge d'una simple democràcia a una altra més sofisticada i complexa i, probablement, afegim nosaltres, més difícil. *Quo Vadis Espanya?*, on vas Espanya? Què vol ser Espanya? És el títol elegit per a aquest primer número de NEXE. El començament havia de ser espectacular i crec que ho hem aconseguit. No sol ser fàcil trobar articles de Manuel Fraga, Juan José Ibarretxe, Jordi Sevilla, Antoni Duran i Lleida, Esteban González Pons, Manuel Herrero de Miñón o dels professors Ferran Requejo i Martínez Sospedra en un mateix número, per a reflexionar, des de posicions diferents, sobre què vol ser l'Espanya del futur i quin paper poden i han de jugar els valencians amb la reforma, per exemple, del nostre estatut d'autonomia. I encara menys fàcil és trobar els articles escrits en valencià com a llen-

gua usual. Agraïm a tots la seua participació i també la seua amabilitat a l'hora de permetre'n la traducció. Debatre, amb un esguard valent i decidit, i en valencià, sobre les grans qüestions que afecten els valencians, Espanya, Europa, l'aigua, la crisi industrial, el món empresarial, el turisme, la cultura, la ciutat... Aquest és el nostre objectiu. NEXE. DEBATS VALENCIANS naix amb una periodicitat anual. Voldríem que fóra menor i ho intentarem. Tots els que fem aquesta revista tenim una idea fixa al cap: el millor d'aquesta terra i d'aquesta societat ha vingut de la col·laboració de diferents tradicions polítiques i socials i els pitjors moments han estat, i són, indubtablement aquells en què cada tradició ha estat reclosa en ella mateixa, aïllada i immune als arguments de l'adversari. Sempre m'ha impressionat un número de la revista *Información Económica Española* de l'any 1974 dedicat a l'economia valenciana on, tot just darrere de l'article d'Antoni Noguera de Roig —president de la Cambra de Comerç de València—, en venia un altre de Joan Fuster. Trenta anys després, reviscolem de forma conscient i pública, l'esperit de moderació i d'acord que aquella iniciativa traspuava. Som i serem, si podem, la revista del diàleg.

# Un model territorial per a l'espanya plural

Estem immersos en un moment especial, en el que els ciutadans d'aquest país estan pendents del debat obert sobre els canvis precisos en el nostre model territorial per a fer que estiga més d'acord amb l'Espanya plural en què vivim. Abans de tot, cal declarar

El Govern confia plenament que els processos de reforma dels Estatuts d'autonomia van a constituir un èxit per a tots.

que el Govern confia plenament que els processos de reforma dels Estatuts d'autonomia empresos per les diferents Comunitats van a constituir un èxit per a tots.

De fet, la modernització de l'estat que estem impulsant no pot estar completa sense una millora en l'articulació territorial que permeta a totes i cada una de les Au-

La modernització de l'estat que estem impulsant no pot estar completa sense una millora en l'articulació territorial

tonomies sentir-se més còmodes en aquest espai comú que anomenem Espanya. Algunes Comunitats Autònomes han sentit la necessitat de buscar un millor encaix territorial, i ho han manifestat amb les seues demandes de canvis estatutaris. Davant



JORDI SEVILLA SEGURA Ministre d'Administracions Públiques

d'això, es poden adoptar diverses posicions. Una primera possibilitat seria la d'optar per l'immobilisme. No obstant, aquesta alternativa es veu refutada de manera rotunda per la tossuda realitat, que reclama canvis. Una altra via consisteix en la rup-

tura del model institucional actual, però això suposaria el trencament unilateral de l'existent i la imposició d'un altre model. Finalment, i com a superació d'aquestes dues posicions enfrontades, podem trobar-ne una tercera, que consisteix a deixar que



s'òbriguen pas reformes pactades entre tots, de manera que no siguen fruit de la imposició sinó de l'acord. Aquesta és, sense cap dubte, la posició del Govern.

---

Devem buscar acords sobre les reformes necessàries, però no ens podem equivocar respecte als instruments

---

Devem, doncs, buscar acords sobre les reformes necessàries, però no ens podem equivocar respecte als instruments. Perquè ni tot cap en els estatuts, ni la possibilitat de reformes s'esgota en aquests. Hi ha d'altres

instruments, com són els debats pressupostaris, els canvis legislatius o la pròpia reforma del Senat. Aquest Govern té un projecte territorial global, que no es limita a l'aprovació dels estatuts per part de les Comunitats Autònomes, i el que hem de procurar és que els dos processos confluïsquen.

En tots els casos, cal rebutjar les imposicions unilaterals, tant les del conjunt respecte a les parts com les d'una de les parts cap al conjunt, i apuntalar el respecte mutu. Com a pas previ, ha d'existir un compromís ferm, que el Govern assumeix sense cap reserva, respecte a no buidar els continguts de les competències en cap de les dues direccions.

En aquest moment, estem en una situació històrica particularment propícia per a aconseguir que el model territorial s'ajuste a la realitat de l'Espanya plural. Es donen les condicions perquè tots acceptem que hi ha una nació amb estat, que és

---

Estem en una situació històrica particularment propícia per a aconseguir que el model territorial s'ajuste a la realitat de l'Espanya plural

---

Espanya, la qual, com a estat, està composta per tres nivells administratius i polítics, i que, com a nació, està integrada també per nacions sense estat propi, a les que la Cons-

Un model territorial



titució denomina nacionalitats, i per regions.

I, així com no podem negar la pluralitat de la nació espanyola, tampoc podem obviar el fet que tots els pobles d'Espanya formem part del

---

Les Comunitats Autònomes han hagut d'obrir-se pas a colzades per a aconseguir les seues competències. Hi ha un alt grau de satisfacció dels ciutadans amb l'estat autonòmic

---

mateix espai democràtic de convivència. En aquest sentit, disposem d'un marc adequat, com és la Constitució Espanyola i el sistema autonòmic sorgit d'ella.

Millora del marc

La nostra tasca, en aquesta nova etapa històrica que s'ha obert, ha de consistir a millorar el marc, no a trencar-lo. Per a aconseguir-ho, no podem limitar les reformes del model territorial a l'aprofundiment en l'autogovern. Apostem també per establir mecanismes que milloren la interrelació entre les diverses

Comunitats Autònomes i la resta d'Espanya, a partir d'una noció clau per al futur, com és la de cooperació.

El meu concepte territorial sorgeix de la idea d'una Espanya en xàrcia, més enllà de l'Espanya radial que tantes vegades se'ns ha volgut imposar. Però la xàrcia no ha de servir per a atrapar-nos ni embolicar-nos, sinó per a recolzar-nos en ella i projectar-nos cap al món. I aquesta xàrcia de l'estat necessita coordinació, no sols perquè el conjunt resulte eficient, sinó perquè també ho siga cada una de les seues parts. Un treball de coordinació que li correspon impulsar, sobretot, al Govern Central, com a catalitzador de la concertació entre les altres Administracions.

Encara que en ocasions, al llarg del desenrotllament autonòmic, les Comunitats Autònomes han hagut d'obrir-se pas a colzades per a aconseguir les seues competències, en aquests moments la seua funció es troba plenament consolidada, i hi ha un alt grau de satisfacció dels ciutadans amb l'estat autonòmic. Ara, hem d'avançar més en el reconeixement conjunt de la nostra pluralitat, perquè assumim que constitueix una riquesa i no un risc per a la nostra convivència. L'Estat de

les Autonomies ha estat un vertader èxit històric, però tot és susceptible de ser millorat, i el Govern actual està disposat a acceptar les propostes que en aquest sentit realitzen les Comunitats Autònomes. Però, per a canviar el que hui existeix, i que ha

---

El Govern ja ha deixat clar que acceptarà les propostes de reforma estatutària que compten amb un ampli consens i que respecten la Constitució.

---

demonstrat que funciona, demanem que se'ns oferisca alguna cosa que siga millor i que concite, si més no, el mateix consens que va aconseguir el que tenim en l'actualitat.

El nostre concepte del que han de ser les reformes estatutàries és clar i directe: entenem que han de servir, primer que res, per a fer més eficient la prestació dels serveis públics als ciutadans, sense que això supose trencar el marc de convivència ni alterar l'impuls a la cohesió territorial d'Espanya. Per això, el Govern ja ha deixat clar que acceptarà les propostes de reforma estatutària que compten amb un ampli consens i

per a l'espanya plural



*Ministeri d'Administracions públiques*

que respecten la Constitució. Considerem que, sense eixir-se'n del marc constitucional, hi ha un marge important per a avançar en el desenvolupament autonòmic i aprofundir en l'autogovern.

Nous instruments de cooperació

Al llarg del procés de desenvolupament autonòmic, les relacions

entre les diferents Administracions han estat dominades per

---

Hem aconseguit crear la Conferència de Presidents, a la que van acudir tots els presidents autonòmics

---

cert esperit de confrontació, davant de la necessitat de distri-

buir les competències de cada una. Però, una vegada que ja hem aconseguit un dels nivells de descentralització més alts del món, queden poques competències exclusives sobre les quals poder discutir. El Govern considera, per tant, que allò prioritari, en el moment actual, és la creació de nous instruments de cooperació institucional que ens permeten

aplicar sistemes eficaços per a compartir competències.

El primer mecanisme que hem posat en marxa ha estat tan senzill com re-

---

Volem que al Senat es visualitze el treball conjunt de totes les Comunitats Autònomes en la cogovernança d'Espanya

---

cuperar el diàleg institucional, que havia quedat congelat en la legislatura anterior. Així, a partir d'aquest diàleg sense exclusions, hem aconseguit crear la Conferència de Presidents, a la que van acudir tots els presidents autonòmics, demostrant-se clarament que hi ha una aposta comuna per parlar i entendre's en temes clau que afecten a cada una de les Comunitats Autònomes, i per tant al conjunt d'Espanya, com és el finançament de la sanitat. També hem rebaixat l'altíssim nivell de conflictivitat acumulat durant l'anterior Govern davant del Tribunal Constitucional. Al mateix temps, hem posat en marxa, de nou, les negociacions sobre les transferències pendents. Un altre fruit important d'aquest poderós instrument que és el diàleg ha estat l'acord perquè les

Comunitats Autònomes tinguen, per fi, una representació pròpia davant de les institucions de la Unió Europea.

Però l'instrument més rellevant de cooperació que pretenem crear consisteix en la reforma del Senat, per a convertir-lo en la genuïna cambra territorial prevista en la Constitució. Volem que al Senat es visualitze el treball conjunt de totes les Comunitats Autònomes en la cogovernança d'Espanya. La Cambra alta serà, a més, la principal institució encarregada de protegir i impulsar les senyes d'identitat i les institucions d'autogovern de les diferents autonomies.

El desenrotllament del Govern Local pot constituir una altra important eina de cooperació entre les distintes administracions de l'Estat. Considerem que el debat ha de centrar-se no tant en la manera de transferir competències com a buscar fórmules de compartir-les per a oferir un millor servei públic. El Llibre Blanc sobre la reforma del Govern Local, que s'està elaborant amb la participació de les distintes administracions, ha d'oferir vies de col·laboració institucional, amb el benefici dels ciutadans com a objectiu fonamental.

Una altra línia de treball en què estem compromesos és l'estudi de mecanismes de prestació de serveis públics basats en la qualitat i la cooperació. En aquest terreny, anem a

---

Aprofitar la pluralitat d'Espanya per a generar sinergies de què tots es beneficien

---

presentar una Llei d'Agències, amb l'objecte de disposar de mecanismes àgils, sotmesos a avaluació contínua i oberts a la participació de diverses administracions.

En últim terme, el que pretén el projecte de la nova agenda territorial del Govern, basat en la cooperació, és aprofitar la pluralitat d'Espanya per a generar sinergies de què tots es beneficien. Sense dubte, una condició imprescindible passa perquè es reconega que la societat espanyola és plural i complexa, i que hi ha moltes visions distintes d'Espanya. També cal reconèixer que, dins d'aquest àmbit de convivència democràtica, els ciutadans de diverses autonomies han desenrotllat múltiples relacions de tota índole entre ells, fins al punt que els distintes territo-

ris d'Espanya estan imbricats uns en altres no sols en sentit social o humà, sinó també cultural o econòmic.

Per això, qualsevol reforma en el marc institucional que es plantege ha de servir per a millorar la convivència, i no per a establir barreres o discriminacions entre els ciutadans i els territoris. Al mateix temps, aquesta

---

Les reformes constitucionals que defensa el Govern tenen com a objectiu l'adequació als temps actuals

---

garantia per a la convivència s'ha de combinar amb el reconeixement de la personalitat i amb l'acceptació dels projectes de millora de la gestió dels assumptes propis de cada Comunitat Autònoma.

#### Pacte institucional

Per a aconseguir que aquesta combinació arribe a ser eficaç, el Govern proposa a les Autonomies un pacte institucional doble. D'una banda, proposem que les Comunitats Autònomes siguen reconegudes, i es reconeguen, definitivament com a estat, posant amb això l'entramat institucional a l'altura del que diu la Constitució. D'altra banda, les Comunitats Autònomes han de reconèixer que el Govern d'Espanya té, al seu torn, uns deures constitucionals destinats a garantir la igualtat de drets, la cohesió i la solidaritat, i que per a complir aquesta tasca necessita mitjans i competències.

És important que puguem tancar aquest doble pacte durant la present legislatura, a fi que aconseguim una duradora estabilitat institucional, com és també important que entenguem que no estem ara en un període constituent i que, per molt que alguns s'encaboten en veure-ho així, no anem a reescriure la història ni a començar-la de nou.



Un model territorial





Les reformes constitucionals que defensa el Govern tenen com a objectiu l'adequació als temps actuals d'alguns aspectes que no es van poder preveure en 1978, i plantegen quatre punts essencials: l'enumeració de les autonomies, la inclusió d'una referència a la Unió Europea, la transformació definitiva del Senat en cambra territorial i, finalment, l'eliminació de la discriminació de gènere en la successió a la Corona, a partir de l'actual Príncep d'Astúries. Considerem que són reformes necessàries i raonables, i que poden concitar el consens entre les forces polítiques. El Govern acceptarà, doncs, les propostes de canvis estatutaris que, comptant amb un alt grau de consens, tant als Parlaments autonòmics com al de la nació, no suposen modificar altres punts de la Constitució més que els quatre citats.

#### La nova realitat europea

En aquestes darreres setmanes, s'ha fet evident que compartim amb Europa el mateix àmbit de drets i valors, que ens permeten disposar d'un extraordinari espai comú per al nostre desenvolupament conjunt. Amb la ratificació de la Constitució Europea, les nacions que formem Europa estem confirmant la nostra vocació d'unir-nos políticament de forma definitiva. Els espanyols hem estat els primers a poder pronunciar-nos, i ho hem fet ratificant la nostra inequívoca vocació europeista i mostrant-los el camí a la resta de ciutadans de la Unió.

En l'immediat futur, una de les més importants lliçons de la història va a ser com la diversitat dels pobles d'Europa ha trobat, amb la Constitució Europea, una via definitiva per a avançar en la seua coexistència. A

Espanya, on ja disposem des de fa més de 25 anys d'una Constitució que ens ha permès convidaure, avançar junts i desenvolupar-nos en la nostra pluralitat, podem i hem de fer el que siga necessari per a millorar el sistema autonòmic, però sense que res del que fem arribe a afectar a les seues bases, que han demostrat ser vàlides i capaces de generar prosperitat per a tots.

Aquesta és la nostra tasca comuna. De moment, els nombrosos canvis que hem impulsat en estos primers mesos de Govern no han requerit gaires canvis legislatius. Ha bastat voluntat política i confiança. La mateixa confiança que ha d'impregnar tots els canvis normatius i institucionals que ens exigeixen el nostre temps i la nostra societat. Ara és possible fer-los, i aconseguir així que els passos endavant que fem, grans o menuts, resulten irreversibles en el futur.

*Aquest text s'acabà d'escriure en febrer de 2005.*

# Un llarg camí. 25 anys de comunitats autònomes

**JOSEP A. DURAN I LLEIDA**  
Secretari general de la federació de ciu  
President del grup parlamentari de ciu al congrés de diputats



Els estatuts d'autonomia responen a la necessitat de reconèixer la realitat plurinacional d'Espanya. Si Espanya, fos una realitat cultural i històricament homogènia, cap de les seves parts no reivindicaria un tractament diferenciat ni el reconeixement de la seva pròpia identitat política. Però quan existeix una pluralitat de subjectes culturals i històrics, quan la cohesió nacional espanyola —voluntària o forçosa— no ha creat un únic sentiment de pertinença nacional, és lògic que els territoris que se senten diferents reclamin un sistema polític adaptat a la diversitat existent.

Així doncs, els estatuts d'autonomia i el sistema autonòmic de la Consti-

tució del 1978 existeixen perquè hi ha alguna raó que ho motiva. I no podem caure en l'error d'afirmar que aquest sistema polític existeix perquè així ho reconeix la Constitució del 1978 perquè això no és cert. El dret a l'autonomia no és conseqüència de la Constitució, sinó la causa que va exigir una resposta constitucional.

Els estatuts responen a la necessitat de reconèixer la realitat plurinacional d'Espanya

La Constitució de 1978 va haver de reconèixer que Espanya no era ni podia ser un estat ni uniforme ni

unitari. El legislador constituent no va inventar la pluralitat ni la va descobrir en un laboratori. La pluralitat —la plurinacionalitat— conformava una realitat prèvia que la Constitució només podia intentar encarrilar.

Així doncs, hem de valorar la correcció i utilitat de la Constitució i del procés autonòmic només en funció de si ha aconseguit o no donar resposta a la qüestió nacional existent a Espanya des de segles enrere.

El dret a l'autonomia no és conseqüència de la Constitució, sinó la causa que va exigir una resposta constitucional

Això no és obstacle per a reconèixer que Espanya també és una realitat. I no només com a estat, sinó també com a referent nacional per a molts dels seus ciutadans. Però aquesta realitat, en diverses ocasions, ha volgut ser imposada “manu militari” i, a més, sota una perspectiva uniformadora d'arrel castellana. El mateix règim franquista va pretendre definir un marc polític del tot centralista i unitari, però tanmateix, la realitat era una altra.

Tot just ens hem de remetre a la història d'Espanya per a comprovar que es tracta d'una realitat plurinacional. Fins al segle XVIII Espanya mai va conformar un estat polític unitari. Catalunya, o el Regne de València, per posar dos exemples, van disposar de les seves respectives institucions i de les seves lleis, sense cap altra vinculació a la resta de regnes



Parlament de Catalunya

peninsulars que la figura compartida del monarca. Una monarquia que a cada territori s'havia d'adaptar a les seves lleis i furs respectius. La unitat econòmica del territori encara és més recent i hauriem de datar-la en l'extensió del ferrocarril o fins i tot en el "desarrollismo" dels anys seixanta del segle XX.

Val a dir que el sistema autonòmic tampoc no neix amb la Constitució del 1978. La proclamació de la II República va coincidir amb la proclamació de la República Catalana dintre de l'Estat Espanyol efectuada per Macià, la qual, pocs dies després, va canviar el seu nom per la denominació històrica i més "neutra" de Generalitat de Catalunya. La Constitució Republicana va reconèixer el dret a l'autonomia, i durant els breus anys que va durar va donar lloc als estatuts de Catalunya, d'Euskadi i també al projecte d'estatut gallec.

Centrant-nos en la nostra història més immediata, la mort del General Franco va coincidir amb una clara unanimitat de les forces polítiques pel que fa al reconeixement dels drets nacionals dels diferents territoris de l'estat. A Catalunya, per

---

El Títol VIII és un exemple clàssic de constitució oberta, que confia el seu contingut al posterior desplegament que se'n faci

---

exemple, partits i sindicats de tanta significació com el PSOE, PSUC, CDC, UDC, ERC, CCOO i UGT exigien el retorn immediat de les institucions de l'Estatut de 1932 com a via per a abastar el ple exercici del dret a l'autodeterminació. Els textos congressuals d'aquella època de partits com el PCE o el PSOE també contenen un reconeixement exprés i explí-

cit dels drets nacionals de Catalunya o d'Euskadi, per exemple.

Tanmateix, el panorama polític va variar ràpidament en els primers temps de la transició. D'entrada, els successius governs d'UCD van actuar, en l'àmbit autonòmic, amb una gran dosi d'improvisació i tactisme. Així mateix, molts partits que a Catalunya o Euskadi havien expressat un clar suport a les reivindicacions nacionals, van assolir aviat acords d'integració en partits d'àmbit estatal, cosa que va moderar el seu discurs de manera notable. I fins i tot a Catalunya, les reivindicacions maximalistes inicials van cedir el pas a posicions molt més moderades i possibilistes.

Fos com fos, el sistema autonòmic amb prou feines va quedar dibuixat en el text constitucional. El Títol VIII és un exemple clàssic de constitució oberta, que confia el seu contingut al posterior desplegament que se'n

Un llarg camí.

JOSEP A. DURAN I LLEIDA

faci. La Constitució reconeix el dret a l'autonomia de nacionalitats i regions i remet les seves atribucions a les normes estatutàries posteriors, amb la qual cosa s'allunya d'altres models constitucionals que perfilen amb major nitidesa el model territorial dels seus respectius estats.

Aquesta inconcreció va desembocar en la completa implantació del règim autonòmic a tots els territoris de l'estat, generant així disset autonomies, algunes d'elles uniprovincials, generalment adaptades al model regional anterior i en molts casos desproveïdes de qualsevol tipus de sentiment comunitari propi. Això no significa que, transcorregut un quart de segle, l'existència de les diferents autonomies no hagi anat generant una correlativa acceptació de la realitat autonòmica, però és innegable que en molts supòsits, la política del "café para todos" es va veure impulsada per un clar afany mimètic respecte d'aquelles comunitats que sí



percebién el seu accés a l'autogovern com un reconeixement dels seus drets nacionals i de la seva voluntat política llargament reivindicada i reafirmada.

En aquest sentit, l'extensió del model al conjunt de l'estat comportava una clara voluntat d'afeblir i rebaixar els continguts simbòlics de les nacionalitats. A més, des de Catalunya es coneixia la dificultat que comportaria negociar transferències, concretar la seva valoració i impulsar una administració nova a partir de la simple cessió de les competències estatals i del funcionariat que les exercia. Però el principal escull que va aparèixer en aquells primers anys de la transició respon a la concreta data del 23 de febrer del 1981, a partir de la qual van arribar els pactes de concertació autonòmica, la LOAPA i altres eines que volien remetre el contingut del dret a l'autonomia a la discreció del legislador estatal. A més, els traspasos de serveis i competències van quedar pràcticament paralitzats.



Parlament de Catalunya

En tots aquests anys, i especialment per a les autonomies que no depenien políticament de partits d'àmbit estatal, les competències assolides no han pogut ser desenvolupades en la seva integritat atès el caràcter cada vegada més expansiu de les competències exclusives de l'estat o fins i tot de les seves competències bàsiques. El redactat ambigu i genèric de certs preceptes constitucionals i estatutaris ha impedit definir els límits concrets per a cada matèria. Tampoc no ha ajudat a resoldre aquest dèficit

---

### Les competències assolides no han pogut ser desenvolupades en la seva integritat

---

l'actitud renuent de l'estat, entossudit a expandir al màxim les seves atribucions.

Així mateix, no s'ha pogut definir amb precisió el concepte de "lleis bàsiques". Allò que l'any 1978 vam creure que no impediria el desenvolupament del marc competencial

estatutari, ha derivat, contràriament i fins i tot amb l'aval del Tribunal Constitucional, en un desplegament exagerat, gairebé reglamentístic, de la normativa bàsica, amb la consegüent sostracció de les competències pròpies.

Afegim-hi l'ús abusiu de les lleis orgàniques i la pretensió de subsidiarietat del dret estatal, i entendrem prou bé les successives frustracions. No s'ha confiat en les autonomies per a executar les competències estatals (cosa que sí que s'ha aconseguit a

Alemanya) ni, contràriament al que preveu l'article 150.2 de la Constitució, la delegació de competències estatals a favor de l'administració autònoma ha estat la regla sinó l'excepció.

---

Les institucions de l'estat tampoc no han sabut adaptar-se a l'estructura autonòmica adoptada per la Constitució

---

En altres àmbits, les institucions de l'estat tampoc no han sabut adaptar-se a l'estructura autonòmica adoptada per la Constitució. L'administració de justícia ha estat per complet insensible a la, com a mínim, prevista descentralització de l'estat. És cert, i ningú no ho discuteix, que la Constitució de 1978 regula un Consell General únic per al poder judicial, però les competències estatutàries referides a "l'administració de justícia" s'han vist relegades simple executor de "l'administració de l'administració de justícia".

Amb això, abordem un altre dels grans dèficits de la vertebració plural de l'estat. En realitat les autonomies comencen a semblar entitats "paraestats" que de cap manera influeixen en l'estructura de les institucions i en la definició de les polítiques de l'estat. Si recorrem una vegada més a l'exemple alemany, la capacitat dels länder per determinar les polítiques federals ha conduït a una situació pràcticament de codecisió, caracteritzada per les complexes i constants negociacions entre el Bundestag i el Bundesrat, i que han fet precisa fins i tot la creació d'una cambra de conciliació entre ambdós òrgans legislatius. Tanmateix, resulta desolador comprovar quin és el reflex de les diferents comunitats autònomes en la composició del Tribunal Constitu-

cional o en la designació dels membres del Consell General del Poder Judicial. Podríem dir exactament el mateix respecte d'altres figures com el Defensor del Poble, el Tribunal de Comptes o, senzillament, la presència de representants autonòmics en les empreses públiques o a determinats òrgans reguladors.

Més enllà de tot això, l'estructura autonòmica de l'estat tampoc no té la seva deguda plasmació en els òrgans de govern de la Unió Europea, qüestió aquesta que sí tenen resolta altres estats com Bèlgica o la República Federal Alemanya. Les autonomies no contribueixen en absolut a la





Palau de la Generalitat de Catalunya

formació de la voluntat espanyola ni tenen cap capacitat de codecisió.

En definitiva, l'esperança de reconeixement de la pluralitat nacional de l'estat i de la capacitat política de les diferents nacions s'ha anat esvaint durant tots aquests anys. És cert que el trànsit d'una Espanya centralitzada a una Espanya plural va ser vist amb molta innocència a finals dels setanta, sense considerar el pes d'actituds i premisses assentades en l'inconscient col·lectiu espanyol durant segles. A més, quaranta anys de franquisme no desapareixen de cop i

volta. Seria fàcil qualificar tot el procés com un error, o creure que l'error el vam cometre vint-i-cinc anys enrere, però el cert és que la transició

---

**Els drets nacionals són tan consistents i dignes de protecció com les llibertats individuals i col·lectives**

---

democràtica, plena de dificultats, va triomfar en altres àmbits de gran importància com, per exemple, la construcció d'un sistema democràtic

homologable al de qualsevol país del nostre entorn o la clara i contundent protecció dels drets fonamentals individuals.

Els drets nacionals són tan consistents i dignes de protecció com les llibertats individuals i col·lectives. És cert que vivim en una societat complexa en la qual els sentiments nacionals no canvien radicalment en travessar el límit divisor entre diferents comunitats autònomes, però la història d'Espanya és la prova més evident de la seva plurinacionalitat. L'agregat de nacions que van con-

Un llarg camí

formar la monarquia hispànica no va conduir cap a una nova identitat substitutiva de les anteriors, sinó que va voler imposar un edifici nacional artificial a d'altres identitats dotades de la seva pròpia personalitat comunitària. Simplificant en excés, l'estat espanyol no va saber ser tan inflexible com ho va ser el francès davant les altres nacions del seu territori, ni tampoc va ser tan hàbil com aquell per crear un projecte comú basat en l'orgull nacional col·lectiu. Potser ens han faltat, afortunadament, fets històrics que ens dotessin d'identitat comuna davant tercers i, al contrari, han abundat dissortadament les ocasions en les quals una part de ciutadans espanyols ha lluitat a mort

contra una altra part dels seus conciutadans.

Potser aquest sigui l'error del sistema constitucionalista espanyol

Espanya no serà menys Espanya per acceptar la seva essència plurinacional

actual, edificat sobre un demos únic i contrari a la pluralitat nacional existent. És possible que no existeixin regles predeterminades per establir la forma i l'estructura d'una democràcia construïda a partir del pluralisme nacional, i és probable que hàgim

d'acudir a propostes innovadores i a solucions temporals que exigiran ser revisades amb certa freqüència. Però això no constitueix cap demèrit per als sistemes polítics que afronten aquests desafiaments amb valentia i plena consciència democràtica. Espanya no serà menys Espanya per acceptar la seva essència plurinacional, ni menys democràtica per reconèixer l'existència de comunitats dotades de drets propis, anteriors fins i tot al concepte polític d'Espanya. El que de debò resultaria antidemocràtic, seria tancar-nos a la realitat i ofegar-la sota uns principis d'uniformitat que no són ni justos ni encertats.

*Aquest text s'acabà d'escriure en abril de 2005.*



# ¿Per què es neguen a dialogar?

L'acord aconseguit entre el govern del PSOE i el PP amb l'objectiu que aquests dos partits establisquen, de manera única i exclusiva, com han de ser l'estat i l'organització d'aquest i quin és l'autogovern que han de tenir els ciutadans dóna lloc a dues conclusions. La primera és que el govern del senyor Zapatero ha preferit el camí del pacte amb el PP a la senda de diàleg i la negociació oferida per les institucions basques per a buscar un consens i un punt de trobada. La segona és que es diu als ciutadans, i als bascos en particular, que l'autogovern que tindran no el decidiran democràticament ells sinó el PP i el PSOE a Madrid, unilateralment i, per tant, al marge de les institucions i de la voluntat democràtica de tots els altres.

---

El govern del senyor Zapatero ha preferit el camí del pacte amb el PP a la senda de diàleg i la negociació oferida per les institucions basques

---

El president Zapatero i Rajoy saludaren l'acord afirmant que s'ha obert un temps nou. En realitat no té res de nou, perquè l'acord és una repetició del que moltes persones considerem un error històric. Estem, doncs, davant d'una disjuntiva: construir la història o repetir la història.

La transició política posterior a la mort de Franco —als responsables de la dictadura, no se'ls ha reclamat mai



JUAN JOSÉ IBARRETXE MARKUARTU Lehendakari



que demanen perdó i avui es passen amb banderes de Falange davant del Congrés i acusen el president del Parlament Basc d'assassí— va dur un consens sobre l'autogovern basc que Alianza Popular i Batasuna no van emparar ni compartir. Es va plasmar en l'Estatut de Gernika, s'aprovà en les institucions basques i en les Corts i va ser ratificat democràticament en un referèndum.

La il·lusió i el benestar que ha comportat la part desenvolupada de l'Estatut fa encara més sonora la denúncia del flagrant incompliment d'aquest. No s'ha complit i han transcorregut 25 anys des d'aleshores. Aquest incompliment que acordaren el PP i el PSOE en els pactes autonòmics, després del colp d'estat del 23-F, ¿és o no és un incompliment de la Constitució? La definició de l'autogovern per a Euskadi, al marge de la voluntat democràtica que van expressar els bascos, ¿és o no és

una ruptura unilateral de les regles de joc? La resposta que escoltem tots els dies a aquests interrogants és novament que NO. Tot això és, i es posa com a exemple de comportaments polítics, que compleixen les lleis i que respecten les regles de joc, la Constitució i l'Estatut, si no afirmen, en un rampell d'exaltació, que representen el paradigma de la raó democràtica.

---

La definició de l'autogovern per a Euskadi, al marge de la voluntat democràtica que van expressar els bascos, ¿és o no és una ruptura unilateral de les regles de joc?

---

A part d'això, escoltar, tal com s'afirma amb desvergonyiment, que la decisió presa pel Parlament Basc, després d'un debat que el Tribunal

Constitucional va considerar legítim i democràtic, suposa trencar el pacte que expressa l'Estatut de Gernika —quan PP i PSOE pactaren incomplir-lo deliberadament i unilateralment— deixa l'exercici de les llibertats i de la democràcia a l'estat espanyol per sota del que és simplement admissible per qualsevol democrata.

Al País Basc es va obrir, després de les eleccions de 2001, un debat democràtic sobre l'autogovern i la reforma d'aquest. PP i PSOE han mantingut al Parlament Basc una actitud d'obstrucció i bloqueig permanent i fins i tot han arribat a paraitzar la vida parlamentària organitzant un boicot juntament amb Batasuna. Aquests tres grups, PP, PSOE i Batasuna, han unit els vots de manera permanent per a derrotar el govern al Parlament Basc, ja que la suma dels seus vots és imprescindible per a superar el suport parlamentari de

¿Per què?

JUAN JOSÉ IBARRETXE MARKUARTU

l'executiu. No ha dit mai ningú que totes aquestes votacions —85 vegades en el plenari al llarg de la legislatura— hagen sigut il·legítimes per la presència de sis parlamentaris de Batasuna. Igualment, en cap periòdic o mitjà de comunicació, ningú hauria titulat, utilitzant el llenguatge mediàtic, que “El Parlament Basc rebutja

---

Com a lehendakari he ofert al president Zapatero iniciar un camí de negociació i, per tant, de trobada, ¿Hi ha un altre camí que no passe pel diàleg i la negociació?

---

el Pla Ibarretxe amb els vots de Batasuna”. Aquells que diuen ara que la decisió del Parlament “ret servei a ETA” no haurien dit res de res si la proposta haguera sigut derrotada.

El Parlament Basc, però, ha pres per majoria absoluta una decisió que pocs esperaven, si jutgem les nervioses reaccions de polítics i mitjans de comunicació. Això no resta ni un poc de legitimitat democràtica a la decisió, com tampoc se l'hauria restat una decisió que fóra justament la contrària. Durant quatre anys de treball, PP i PSOE no han presentat cap idea al Parlament perquè s'hi debatera i discuteix i s'han negat permanentment a

---

La societat basca no està crispada. Som un poble pacífic i treballador

---

dialogar per a tractar d'aconseguir, si més no, un punt d'acord. Qui no ha presentat les seues idees és perquè no ha volgut. Així, resulta pueril arribar a la conclusió que en un sistema democràtic les idees es debaten als mitjans de comunicació —Pla Guevara— i no a les institucions que representen el poble, tret que la conclusió siga no entrar en cap debat democràtic a les institucions, perquè això implicaria haver de reconèixer que a Euskadi les



es neguen a dialogar?



idees del PP i del PSOE no aconseguen el suport majoritari dels ciutadans.

Com a lehendakari he oferit al president Zapatero iniciar un camí de negociació i, per tant, de trobada, després de l'aprovació al Parlament

---

Mentre jo siga lehendakari denunciaré que la voluntat dels ciutadans bascos no pot ser substituïda per la voluntat del PP i del PSOE

---

Basc del Nou Estatut Polític per a Euskadi. I ho he fet per una raó ben simple: només hi ha un camí, parlar i dialogar. ¿Hi ha un altre camí que no passe pel diàleg i la negociació? Sembla que sí. Aquest temps o camí nou passa per dir NO al diàleg i a la negociació amb les institucions que representen als bascos i passa pel pacte i l'acord entre el PP i el PSOE per a imposar a aquestes institucions les seues idees. Passa, en definitiva, per no respectar la decisió democràtica de les institucions que representen el poble basc i per establir sobre aquestes la voluntat política del PP i del PSOE des de Madrid. Com es

veu, tot molt democràtic i molt exemplar. ¿Exportarà el senyor Zapatero aquest model de resolució de problemes polítics al primer ministre del Canadà? Potser llevarà molts maldecaps i, de passada, molt de treball al Tribunal Constitucional d'aquell país. Pot exportar-lo també al Marroc per a solucionar el conflicte del Sàhara o a Irlanda per a demostrar-los que van escollir un camí equivocat i que els conflictes se solucionen d'una altra manera.

He repetit en moltes ocasions que si tractem amb valentia política la negociació de la proposta aprovada pel Parlament Basc no estarem davant d'un problema, sinó davant d'una oportunitat. L'oportunitat de parlar, de dialogar i de negociar, tot rebutjant el camí de la imposició, de l'insult i la desqualificació permanent que no du enlloc. La societat basca no està crispada. Som un poble pacífic i treballador. Vivim el debat amb calma i serenitat. Desitgem, volem i proposem diàleg i negociació. Ens han dit que NO a tot. Després d'entrevistar-me amb el president Zapatero, vaig declarar que la nostra mà continua estesa al diàleg i no deixarem de tenir-la estesa. Amb la mateixa convicció, però, vaig dir que mentre jo siga lehendakari denunciaré

permanentment que la voluntat democràtica dels ciutadans bascos que viuen i treballen a Euskadi no pot ser substituïda per la voluntat política del PP i del PSOE, tant si s'estableix en el Pacte Antiterrorista —reunió del dia 28 de desembre—, com si es fa en aquesta nova reedició dels pactes autonòmics que implicaren vulnerar

---

Podem construir la història o repetir la història

---

la Constitució i la Llei orgànica que aprovà l'Estatut de Gernika i que trencaren el pacte que els bascos vam establir l'any 1979.

S'ha fet un NO rotund. Les Corts han dit un altre NO rotund i ho han negat tot, sense donar la més mínima possibilitat al diàleg i la negociació entre els governs o entre els parlaments. Doncs bé, ¿creu algú que així hem solucionat les coses? ¿pensa algú a Espanya que açò se solucionarà sense negociar i pactar amb les institucions democràtiques dels bascos? Podem construir la història o repetir la història. El poble basc sempre ha preferit caminar cap a endavant i avui, com des de 1839 —any de l'abolició dels nostres furs per imposició militar—, continuarem buscant un camí, construint la història.

*Aquest text s'acabà d'escriure en febrer de 2005.*

# el futur. autonòmic d'espunya

MANUEL FRAGA IRIBARNE President de la Xunta de Galicia



## 1. La nostra Constitució, un gran èxit col·lectiu

La Constitució espanyola de 1978 és un gran èxit col·lectiu. Un gran èxit polític, perquè per primera vegada en la nostra història els espanyols vam ser capaços de posar-nos d'acord en el que és fonamental, deixant arrere una turbulenta història d'enfrontaments en el que, potser

amb l'excepció de la Constitució de 1876, les successives normes constitucionals va 1978 és, en tant que norma, un text avançat que va incorporar adequadament al seu articulat les principals novetats del constitucionalisme europeu posterior a la Segona Guerra Mundial i va ordenar,

des del respecte més escrupolós al principi de legalitat, els cada vegada més complexos processos d'intercanvi polític, econòmic i social. I un gran èxit social, perquè a l'empara de la Constitució han tingut lloc positives i profundes transformacions en la societat espanyola.<sup>1</sup>

La clau de l'èxit de la nostra Constitució és, sense cap mena de dubte, l'ampli acord que la va originar. Un acord sobre els elements essencials que formen el nucli dur de tota constitució democràtica: reconeixement i garantia dels drets fonamentals de la persona, divisió de poders, sotmetiment a l'imperi de la llei com a expressió de la voluntat popular.

I un acord sobre els principals problemes que havien fet fracassar les successives experiències constitucionals nostres. En primer lloc, el problema de la forma d'estat, amb la proclamació d'Espanya com a estat social i democràtic de dret que

La clau de l'èxit de la nostra Constitució és l'ampli acord que la va originar

adopta la forma de monarquia parlamentària (article 1). En segon lloc, la qüestió econòmica i social, a través de la constitucionalització de les institucions pròpies d'una economia social de mercat (articles 33, 38 i 128, entre d'altres). En tercer lloc, la qüestió religiosa, amb la proclamació dels principis de llibertat religiosa i aconfessionalitat de l'estat i el complementari de cooperació amb les confessions, molt particularment amb

<sup>1</sup> Com posa de manifest l'excel·lent resum elaborat per l'Institut Nacional d'Estadística (2003).



Vista aèria del Pazo de Raxoi

l'església catòlica (art. 16). També es va pactar, en quart lloc, una solució satisfactòria a la qüestió de la distribució territorial del poder, mitjançant la garantia i el reconeixement del dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que integren la nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols (art. 2).

---

També es va pactar una solució satisfactòria a la qüestió de la distribució territorial del poder

---

L'any 1978, en definitiva, els espanyols ens donarem una norma assumible per tots, construïda amb la conformació de complexos equilibris i la creació d'un marge suficientment ampli en els àmbits econòmic, social i territorial per a permetre l'actuació de governs d'un signe ideològic i de l'altre. Una flexibilitat de la qual és bona prova el significatiu fet que els mecanismes de reforma recullen fins i tot la possibilitat d'una "revisió total" de la Constitució, únicament subjecta a límits merament procedimentals que garanteixen en tot cas la continuïtat en el consens constitucional.

---

La modificació del marc constitucional ha de fer-se des de l'acord

---

Un èxit, en fi, que ens du a concloure una primera i imprescindible condició en l'àmbit de la modificació del marc constitucional: ha de fer-se des de l'acord, des d'un consens almenys tan ampli com el que el 1978 va portar a la llum la nostra norma fonamental.

## **2. El debat sobre la reforma del model territorial de la Constitució: premisses i condicions**

El que acabem d'afirmar respecte al conjunt és també aplicable a la part de la Constitució que regula la distri-



*Pazo Raxoi, seu de la Presidència de la Xunta de Galicia (plaça del obradoiro, Santiago)*

bució territorial del poder. La Constitució de 1978 ha sigut l'instrument que ha facilitat el més profund procés de descentralització política que ha tingut lloc en un estat democràtic modern, que, a més, partia d'un sistema polític fortament centralitzat.

La realitat autonòmica s'ha generalitzat i, cosa més important, s'ha consolidat entre els espanyols, que reconeixen en les institucions autonòmiques un instrument polític útil i pròxim, capaç de gestionar i promoure el benestar més eficaçment. L'intensíssim procés de transferències desenvolupat al llarg de tots aquests anys —que va necessitar en les comunitats de “via lenta” les corresponents reformes

estatutàries prèvies— i la ingent labor interpretativa del Tribunal Constitucional han contribuït decisivament a la conformació de

---

Totes les parts implicades en el desenvolupament de l'estat autonòmic han actuat respectant la legalitat constitucional

---

l'anomenat “bloc de constitucionalitat” i a la delimitació dels àmbits competencials respectius.

Han sigut dos els elements que han presidit el desenvolupament de l'estat de les autonomies: l'escrupolós respecte a la legalitat constitucional i el consens.

En primer lloc, i fins ara, totes les parts implicades en el desenvolupament de l'estat autonòmic han actuat respectant la legalitat constitucional. Si el sistema de “l'estat integral” de la Segona República “va petar” quan la Generalitat no respectà la declaració d'inconstitucionalitat de la llei catalana de cultius de l'any 1934, l'èxit del model de 1978 s'ha fonamentat en la “normalitat amb què els conflictes polítics territorials són resolts jurídicament de la mateixa manera que els conflictes personals greus es resolen davant d'instàncies jurisdiccionals”.<sup>2</sup>

En segon lloc, tot el procés ha sigut impulsat per grans acords d'estat. Un consens que s'ha mantingut des

---

<sup>2</sup> Solozabal Echeverría, 2004, pàg. 14



de l'aprovació de la Constitució fins als nostres dies i que s'ha posat de manifest en els grans pactes que, a través de la reforma dels estatuts, han permès l'equiparació dels àmbits competencials de les comunitats autònomes que accediren a l'autonomia per l'article 143 de la Constitució i les que ho havien fet prèviament a través de l'article 151. Des del consens entre els grans partits nacionals es produïren els pactes autonòmics de 1992, que transferiren a autonomies del 143 l'educació i l'IMSERSO; i els que durant el període 1996-1999 equipararen les comunitats del 143 a les del 151, mitjançant el traspàs de la sanitat i les polítiques actives d'ocupació.

---

El Partit Popular, té ben clar que la necessitat de reformar alguns aspectes de l'estat de les autonomies no pot ser utilitzada com a coartada per a destruir l'estat mateix

---

Els grans triomfs que els espanyols hem aconseguit en el desenvolupament de l'estat autonòmic han sigut possibles des de les premisses del respecte a la legalitat constitucional i de l'acord entre els grans partits nacionals. I resulta evident que aquestes dues premisses han de continuar sent condicions d'inexcusable compliment en el futur.

Dues condicions que cal mantenir amb fermesa en les circumstàncies polítiques presents, caracteritzades per la confusió —que alguns animem de manera interessada— entre les propostes genuïnament reformistes, que des de l'estricta respecte a la lletra i l'esperit de la Constitució tracten de corregir algunes de les disfuncions institucionals que l'experiència d'aquests 26 anys ha posat en evidència, i les propostes i esforços que algunes minories nacionalistes estan fent per a obrir un nou període constituent, encobrint-les fraudulentament com meres reformes estatutàries.



*Seu administrativa de la Xunta de Galicia (San Caetano)*

En aquest sentit, el Partit Popular, del qual m'honora ser el president fundador, té ben clar que la necessitat de reformar alguns aspectes de l'estat de les autonomies no pot ser utilitzada com a coartada per a destruir l'estat mateix. La Constitució no permet, ni hauria de permetre, en cas de ser reformada, la introducció de desigualtats o asimetries entre les comunitats autònomes, més enllà dels fets diferencials ja reconeguts en la norma fonamental.<sup>3</sup> Ni per a erosionar la capacitat de les institucions comunes de l'estat per a complir con

---

<sup>3</sup> Les llengües; els drets civils forals; els règims financers i fiscals especials; les peculiaritats derivades de la insularitat, o algunes especificitats organitzatives derivades del fet insular, foral o del caràcter uniprovincial d'algunes comunitats autònomes.

MANUEL FRAGA IRIBARNE

els seus deures constitucionals, entre els quals destaca molt especialment la garantia del principi de solidaritat entre totes les persones i tots els territoris d'Espanya. Uns canvis inacceptables des de la lògica constitucional que, amb molta més raó, no poden admetre's per la porta de darrere de suposades reformes estatutàries que, com pretenia l'anomenat Pla Ibarretxe, suposarien la derogació del pacte social de 1978.

### 3. Propostes reformistes per a la millora del model constitucional

Està ja generalitzada entre la doctrina constitucionalista i politològica una tesi que, modestament, defense reiteradament des que vaig assumir la Presidència de la Xunta de Galicia l'any 1989:<sup>4</sup> és convenient reformar les institucions de l'estat per a permetre una millor inordinació<sup>5</sup> de la voluntat autonòmica en la voluntat comuna de tota la nació.

En efecte, la generalització del fet autonòmic no s'ha vist acompanyada d'un impuls parell de les institucions d'inordinació i cooperació entre el poder nacional i els regionals, i molt especialment pel que fa a la nostra "cambra de representació territorial", tal com és definit el Senat per l'article 69 de la Constitució.

Deixant al marge les circumstàncies que frustraren entre el 1997 i el 1999 la iniciativa de reformar el Senat, el fet és que avui es fa més evident que mai la necessitat de reforma de la cambra. Una reforma d'acord amb l'esperit de la nostra norma fonamental, que n'incremente el protagonisme respecte al Congrés en els procediments legislatius que regulen matèries de competència autonòmica o afecten molt directament els seus interessos fonamentals —com ara el finançament— i que augmente la representativitat territorial dels seus membres.



*Seu administrativa de la Xunta de Galicia (San Caetano)*

<sup>4</sup> Fraga, 1991, 1992, 1994, 1997.

<sup>5</sup> Afortunada expressió de García-Pelayo, amb la qual es referia a la participació dels estats federats com a personalitats autònomes en la formació de la voluntat federal. Perquè l'estat federal —o, en el nostre cas, l'estat autonòmic— no és "un simple equilibri entre un poder central i una pluralitat de poders, sinó una síntesi dialèctica entre els dos", que requereix instruments específics, molt particularment una cambra de representació territorial. García-Pelayo, 1984, pàg. 239 i següents.



Seu del Parlament de Galicia a Santiago de Compostela

La reforma constitucional consensuada del Senat ha d'anar acompanyada de la consolidació d'uns altres

La reforma del Senat ha d'anar acompanyada de la consolidació d'uns altres instruments de cooperació ja existents

instruments de cooperació ja existents, però que necessiten impuls i reordenació (conferències sectorials, comissions bilaterals de cooperació), i molt especialment d'aquells instruments que alguns hem demanat des de fa temps i que han sigut posats en marxa més recentment: la Conferència de Presidents i els mecanismes de participació de les comunitats autònomes en la Unió Europea.

Cap de les reformes que hem esmentat hauria d'incidir directament en l'àmbit estatutari. Tampoc les reformes constitucionals que l'actual govern ha introduït —a més de la del Senat— en l'agenda de la revisió constitucional, si es mantenen en el tenor literal amb què han sigut formulades pel president del Govern en el debat d'investidura.

Consegüentment, la qüestió de les reformes dels Estatuts pot i deu ser encarada dins del marc constitucional vigent. Un marc on encara hi ha marge per al reforçament de l'autonomia de les comunitats i, en definitiva, per a l'impuls en l'aplicació del principi de subsidiarietat que la Constitució europea, recentment acceptada en referèndum, fa seu en els articles I-11 i I-18,

i que no se circumscriu al desenvolupament estatutari, perquè també in-

La qüestió de les reformes dels Estatuts pot i deu ser encarada dins del marc constitucional vigent

clou l'aplicació de l'article 150.2 de la Constitució espanyola, que estableix la possibilitat de transferir o delegar en les autonomies competències de titularitat estatal que per la seua naturalesa siguen susceptibles de transferència o delegació.

El procés, en tot cas, hauria d'estar regit per principis de racionalitat. Perquè el fonament de l'estat de les

el futur

autonomies no es cap altre que la distribució racional de les competències entre els nivells de govern local,

---

Una minoria no pot condicionar i desestabilitzar la convivència democràtica de tota una nació

---

regional, central i europeu, amb el propòsit d'atendre tothom d'una manera més eficaç i eficient, finalitat última de tota forma d'acció política.

#### 4. Conclusions

El nostre model territorial actual és el resultat d'un complex procés de descentralització política, construït des del respecte a l'ordre constitucional a través de l'acord entre totes les forces polítiques.

Qualsevol evolució futura del conjunt de normes que conformen el "bloc

de constitucionalitat" ha de dur-se a terme mantenint aquests dos principis: constitucionalitat i consens. Les reformes constitucionals i institucionals que proposem es presenten amb vocació d'unir voluntats i estan expressament dirigides al perfeccionament del nostre model constitucional.

Els que interpreten que l'estat autonòmic no és més que un pas intermedi en el camí cap la ruptura de la nació espanyola rebutjaran molt probablement aquestes propostes, precisament perquè tracten de millorar el conjunt de les nostres institucions i no d'afeblir-les. Una minoria, però, no pot condicionar i desestabilitzar la convivència democràtica de tota una nació.

El Partit Popular ha deixat clar en la "Declaración de San Millán"<sup>6</sup> quins són els principis que defensa en el debat de la reforma de la nostra constitució territorial: la defensa de la unitat d'Espanya; la igualtat de tots els espanyols

davant la llei; la major autonomia de les nacionalitats i regions compatible amb el manteniment

---

Principis que han de ser defensats conjuntament pels dos grans partits nacionals, per damunt de qualsevol altra diferència

---

d'un estat viable capaç d'enfortir els vincles de solidaritat entre els espanyols; el respecte als fets diferencials constitucionalment establits; l'acceptació d'aquelles reformes estatutàries que respecten la Constitució, i el consens com a instrument per a la reforma de la Constitució i dels estatuts d'autonomia. Uns principis que, pel fet de ser compartits per la immensa majoria de la societat espanyola, han de ser defensats conjuntament pels dos grans partits nacionals, per damunt de qualsevol altra diferència.

*Aquest text s'acabà d'escriure en febrer de 2005.*

#### 5. Bibliografia

García-Pelayo, Manuel, 1984, Derecho constitucional comparado, reedició de la 7a edició (1961), Alianza Editorial, Madrid.  
Fraga Iribarne, Manuel, 1991, De Galicia a Europa, Planeta, Barcelona.  
Fraga Iribarne, Manuel, 1992, Administración única, Planeta, Barcelona.

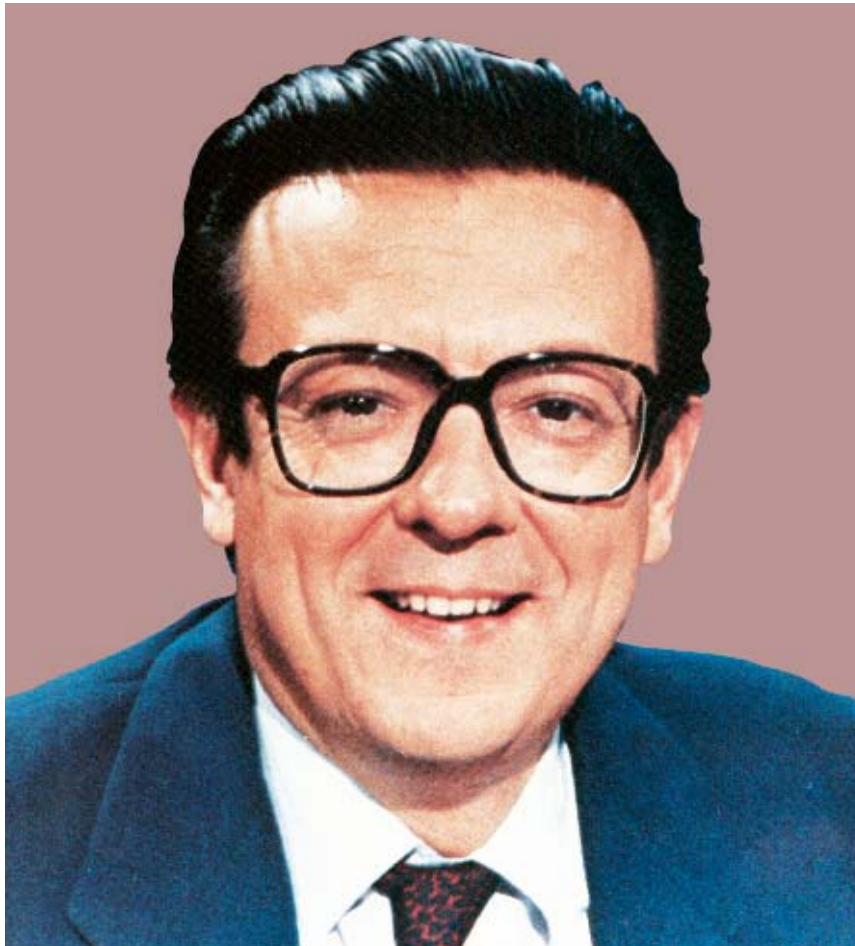
Fraga Iribarne, Manuel, 1994, Impulso autonómico, Planeta, Barcelona.  
Fraga Iribarne, Manuel, 1997, Galicia, fin de milenio, Planeta, Barcelona.  
Instituto Nacional de Estadística (INE), La sociedad española tras 25 años de Constitución, Madrid, 2003.

Solozábal Echeverría, Juan José, 2004, "El estado autonómico en perspectiva", dins Revista de Estudios Políticos, núm. 124, abril-juny, pàg. 9-28.

---

<sup>6</sup> Aprovada en la reunió de presidents del Partit Popular a San Millán de la Cogolla el 17 de setembre

# Arrels i horitzons de l'estat autonòmic



MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN

1. El vigent sistema autonòmic espanyol és fruit de la convergència de dos processos diferents. D'una banda, la realitat històrica d'Espanya i l'estructura diferencial que presenta. D'altra banda, el mimetisme de les reivindicacions autonòmiques.

Del primer fet, en donen compte la historiografia i la cartografia. Entre els

L'Espanya plural és, a més de plural, diferencial o asimètrica, perquè hi han diferents identitats

múltiples testimoniatges que podrien citar-se, és especialment rellevant el mapa que Torres Villegas va publicar

l'any 1852 i que, amb escàndol per part de molts, jo mateix vaig exhumar fa pocs anys (*Derechos Históricos y Constitución*, Madrid, Taurus, 1998). El mapa distingia entre una Espanya uniforme, constituïda per l'antiga Corona de Castella i de la qual caldria, per llengua, dret i tradició institucional pròpies, segregar el vell Regne de Galícia; una Espanya incorporada,

El mimetisme generalitzador i homogeneïtzador va caracteritzar el període constituent

és a dir, l'antiga Corona d'Aragó; i l'Espanya foral, integrada per Navarra i les províncies basques. Si avui interpretem de manera conjunta els articles 2, 3 i 149.1.8a i les disposicions addicional primera i transitòria segona de la Constitució, obtenim, més o menys, el mateix resultat. Fins i tot la ultraperifericitat de Canàries, de la qual és fruit la disposició addicional tercera de la Constitució, està prefigurada en l'Espanya insular apuntada per Torres Villegas fa mes de segle i mig.

¿Quina és la conclusió de tot això? Que l'Espanya plural, la que excedeix els esquemes unificadors de Javier de Burgos (1833), Espartero (1841) i Don Antonio Cánovas (1878) —hereus de la Nova Planta de Felip V i de la que en podríem dir “novíssima” de les Corts de Cadis— és, a més de plural, diferencial o asimètrica, perquè hi nien diferents identitats.

Identitats nacionals en alguns casos i identitats regionals en d'altres, distintes i infungibles entre si.

Malgrat això, el mimetisme generalitzador i homogeneïtzador va caracteritzar el període constituent i, encara més, el desenvolupament de

---

L'esquerra va optar per conquerir aquells territoris on tenia majors possibilitats de vèncer. La dreta volia diluir en la generalització les inevitables autonomies catalana i basca

---

la Constitució a partir dels primers pactes autonòmics del 1981. En efecte, la transició de l'autoritarisme a la democràcia va plantejar la necessitat d'atendre les reivindicacions autonomistes de Catalunya i el País Basc. Els qui vam viure aquells anys sabem molt bé que, en la dècada dels setanta, no hi havia més reivindicacions autonòmiques rellevants, salvant la coincidència general en la necessitat d'una àmplia descentralització administrativa, en la qual es pensava que a les províncies els esperava un important protagonisme. No obstant això, l'assumpció i la instrumentació jurídica, per part

d'Eduardo García de Enterría, de les tesis encunyades mig segle abans per Don José Ortega i Gasset van plantejar als espanyols la conveniència d'una regionalització general i les forces polítiques van adoptar immediatament aquesta idea.

L'esquerra, fascinada aleshores pel model federal iugoeslau, ho va fer perquè tenia dubtes ben fonamentats quant a guanyar prompte unes eleccions generals i va optar per conquerir aquells territoris on tenia majors possibilitats de vèncer (Andalusia, Extremadura o Astúries). La dreta, perquè volia, fóra com fóra, diluir en la generalització les inevitables autonomies catalana i basca. Els nacionalistes, especialment els catalans, perquè, tot i reivindicar la seua es-

---

Les asimetries incoades en la Constitució de 1978 es van diluir en la generalització del sistema

---

pecificitat, temien ser excepció. En Miquel Roca va pesar més el llegat d'Almirall que l'herència de Prat. Tots perquè, conscient o inconscientment, van veure en la generalització del sis-

tema autonòmic una forma de disseminació dels oficis i beneficis propis del poder públic, capaç de generar noves lleialtats al nou règim constitucional. Es repetia així, a càrrec de l'estat, el que Mendizábal havia intentat molts anys enrere, a costa dels

---

Passat un quart de segle el balanç ofereix llums i ombres

---

béns eclesiàstics. Un coneixement molt deficient del dret i la pràctica comparats i una ingènua, si no ignara, oposició de suposada racionalitat constitucional a l'historicisme, capaç de confondre a Savigny amb De Mestre, van fer la resta.

El resultat de tot això va ser doble. D'una banda, les autonomies es van configurar institucionalment i competencial sobre el model català. D'altra banda, les asimetries incoades en la Constitució de 1978 es van diluir en la generalització del sistema, alhora que les autonomies, concebudes inicialment com eminentment polítiques, "s'administrativitzaren". Si el Tribunal Constitucional va frustrar el primer intent en aquest sentit en declarar inconstitucional la LOAPA, la seua doctrina posterior va avalar aquesta política.

Arrels i horitzons

de l'estat  
autonòmic



---

És inqüestionable que el sistema autonòmic ha arrelat a Espanya

---

2. Passat una quart de segle, el balanç ofereix llums i ombres. Al meu parer, entre les primeres, la principal ha estat la recuperació d'identitats sempre latents, però a punt d'asfíxia, sota la unificació forçada, primer per l'absolutisme i després per l'estat liberal. En aquest sentit, el cas valencià és el millor exemple d'això. I entre les segones, no és la menor la permanent inestabilitat d'un sistema que ve gran a la major part de les regions espanyoles, resulta petit a les comunitats d'inqüestionables identitat, vocació i aspiracions nacionals i és incapaç, per la innecessària rigidesa que presenta, d'ajustar-se, com la pell al cos, a necessitats molt diverses de territoris molt diferents. ¿Com es pot tractar eficaçment i per igual a Conca i a Lanzarote quant a delegació de competències?




---

El sistema no té tornada enrere i les conseqüències són ineludibles

---

El que és inqüestionable, però, és que el sistema autonòmic ha arrelat a Espanya, en tant que ha generat classes polítiques no ja provincianes sinó, en el millor sentit del terme, provincials i ha reafirmat, si no creat, consciències identitàries allà on no

n'hi havia, a més d'haver territorialitzat la despesa. La perifèria és ja avui més rellevant que el centre en la política espanyola. L'opinió pública coneix i valora —positivament o negativa— més un dirigent autonòmic que un ministre del Govern i, en molts casos, els poders i recursos d'aquests són inferiors als d'aquells. El sistema no té tornada enrere i les conseqüències són ineludibles. La classe política hauria d'adonar-se'n.

No obstant això i si guen quins si guen les virtuts i els vicis de la nostra constitució, la veritat és que l'única part d'aquesta que és motiu de tensions i està sotmesa a discussió permanent, ja siga per a defensar-ne la intangibilitat, ja siga per a propugnar-ne la reforma, és el títol VIII —el que fa referència a les autonomies— i tot el que hi està connectat (article 2, addicionals i, fins i tot, el Senat). És així tant en els fòrums polítics, com en els jurisdiccionals o els acadèmics. Ni la doctrina és concorde a l'hora d'abordar la qüestió autonòmica,

Arrels i horitzons





*Hemicicle del Congrés dels Diputats*

ni la jurisprudència és pacífica, ni les forces polítiques són capaces de consensuar el diagnòstic ni el tractament del problema.

3. És en aquest panorama, en què es plantegen la revisió de molts i importants estatuts d'autonomia (el projecte Ibarretxe no és cap altra cosa) i la mateixa reforma de la Constitució. La resposta que es done a això dependrà de la posició que s'adopti davant de les qüestions següents, abstruses en apa-

rença però d'immensa importància pràctica. Parodiant una frase famosa, cal dir que sense teoria autònoma no hi haurà mai procés autòmic satisfactori:

1r. L'autonomia, ¿és una conseqüència de la democràcia i pretén garantir la igualtat dels ciutadans i la participació democràtica d'aquests o pretén expressar i desenvolupar una identitat diferent? El primer plantejament du a l'homogeneïtat i la simetria de les comunitats autònomes; el segon

a l'asimetria institucional, competencial i simbòlica d'aquestes. Més encara, la primera opció condueix a desenvolupar els factors competencials i posar l'accent en els afers administratius. La segona, a potenciar la vessant política i molt especialment el que és simbòlic, perquè es tracta de satisfer afectes i l'única manera de manejar-los és el símbol. Institucions i competències tenen així importància, no solament per si mateixes sinó pel seu halo simbòlic. La insistència valenciana a recuperar



un dret civil propi, ¿no és bon exemple d'això? No cal dir que aquesta via no prejutja en absolut la igualtat ciutadana ni ha de disminuir, ans al contrari, la solidaritat interregional. Però una cosa és que la solidaritat servisca d'instrument, necessàriament transitori, per a superar desigualtats i una altra que la identitat pròpia s'afirme i garantisca com un valor permanent.

2n. ¿Sobre quines bases hem de reformar el sistema autonòmic? Sens dubte, l'experiència pràctica i les circumstàncies sobrevingudes al llarg d'un quart de segle aconsellen profundes revisions de la matèria. Des de la desitjable constitucionalització de les conferències de presidents i consellers autonòmics amb els homòlegs estatals —per tal que la convocatòria, el desenvolupament i les conclusions d'aquestes reunions no queden, com ara, a l'arbitri del govern central— fins a la projecció autonòmica en la Unió Europea, quan s'hi tracten matèries d'interès i competència de les respectives comunitats. Les relacions transfrontereres, tan favorables a l'interès espanyol, són un altre exemple de la necessària superació, en part ja apuntada pel mateix Tribunal Constitucional, del rígid monopoli de les relacions exteriors per part de l'estat, segons l'article 149,1,3a CE. Juntament amb aquestes reformes generals, encara que amb conseqüències ja asimètriques, perquè ni la situació geogràfica ni les produccions



agràries, per posar dos exemples, són generalitzables, cal respondre a unes altres asimetries de major calat afectiu. Asimetries netament polítiques, però que cal incardinar en fets diferencials de relleu constitucional, com ara la llengua pròpia (article 3 CE), el dret privat propi (article 149,1,8a CE) o els drets històrics (adicional primera i transitòria tercera). La interpretació sistemàtica dels textos i la presa en consideració de tots aquests factors permetrien encunyar una asimetria entre les identitats nacionals i les altres, independentment de les diferències que hi ha entre aquestes.

3r. ¿Com podem plasmar les asimetries? Sens dubte, competencialment, perquè els fets diferencials constitucionalment rellevants justifiquen competències diferents. Així, per exemple, la llengua

---

¿Com podem plasmar les asimetries? Sens dubte, competencialment: la llengua pròpia justifica competències culturals i educatives plenes i la corresponent projecció exterior

---

pròpia justifica competències culturals i educatives plenes i la corresponent projecció exterior. I les competències requereixen finançament. També podem plasmar-les institucionalment i, sobretot, conceptualment, transcendent les categories escolars pròpies del segle passat i que avui no serveixen per a explicar el nostre present politicojurídic. Unes categories que no són la Constitució mateixa, sinó mers instruments per a interpretar-la que són rebutjables si resulten inconvenients per a arribar a so-

lucions operatives. En això consisteix el que, juntament amb Ernest Lluch, vaig anomenar “constitucionalisme útil”. Així, els drets històrics, interpretats en termes nacionals; o l’adicional primera, que alguna cosa afegia a la resta de la Constitució, tal com indica el seu nom; justificarien construir una relació pacificada entre els seus titulars i l’estat. Una relació que, mitjançant un sistema de garanties recíproques, eliminaria l’unilateralisme en les interpretacions i en les decisions i satisfaria la reivindicació de la diferència. La representació en el Senat ponderada, no només però també, pels fets diferencials de relleu constitucional contribuiria igualment a això. ¿Equival això a la cosobirania reclamada pels uns i temuda pels altres? No ho sé. Com deia Leon Duguít, un mestre del realisme, no m’he assegut mai a sopar amb la sobirania.

*Aquest text s’acabà d’escriure en març de 2005.*

# Democràcia, federalisme i plurinacionalitat. L'estat de les autonomies, 25 anys després



FERRAN REQUEJO  
Universitat Pompeu Fabra

Han transcorregut més de vint-i-cinc anys des de l'aprovació de la Constitució de 1978. Un text que, entre altres finalitats, va néixer amb la voluntat d'establir un model territorial que canalitzés l'acomodació del pluralisme nacional espanyol a través del reconeixement d'uns autogovernos històricament reclamats, sobretot, a Catalunya i al País Basc. Òbviament, avui sabem molt més sobre les llums i les ombres que ofereix aquest model constitucional. Es tracta d'un tema

complex que inclou molts factors i matisos diferents. A continuació destacarem alguns elements crítics que mostra el desenvolupament de l'anomenat Estat de les Autonomies.

D'entrada una valoració positiva i la constatació d'un fet un tant paradoxal. Per més que s'hagi repetit, crec que cal començar assenyalant l'avenç històric que suposa l'Estat de les Autonomies –i la Constitució que l'emmarca– en un estat que tra-

dicionalment ha mostrat un balanç bastant pobre en termes liberals, democràtics i en el reconeixement d'autogovernos durant quasi tota l'època contemporània.

Tanmateix, la realitat quotidiana

---

L'acomodació de la societat plurinacional segueix essent el gran tema pendent de la democràcia espanyola.

---

mostra que el tema de l'acomodació de la societat plurinacional segueix essent el gran tema pendent de la democràcia espanyola. Es tracta d'un tema mal plantejat i mal solucionat en la transició política i en la Constitució. Aquest fet ha marcat la vida política de l'anomenat "Estat de les Autonomies", el qual està presidit per una paradoxa: malgrat tractar-se d'un model que ha permès sortir inequívocament d'un estat autoritari i molt centralitzat, després d'un quart de segle d'existència es constata que és precisament en aquelles nacionalitats que es volia acomodar políticament en primera instància durant la transició, on sorgeixen més veus d'insatisfacció en relació amb el que ha vingut a parar el sistema autonòmic (en contrast amb el no descontent que es dona en altres "comunitats" que ni tan sols s'havien plantejat assolir un cert grau d'autogovern polític).

Abans d'establir els trets bàsics del desenvolupament de l'estat de les autonomies presentarem dues reflexions bàsiques que ofereixen la po-

lítica comparada actual i les teories polítiques sobre el federalisme.

### 1. Política comparada

En termes generals, una dada de la política comparada dels anys noranta és que els conflictes de caràcter territorial constitueixen el grup més important entre els conflictes armats que s'han donat al món. D'altra banda, es constata que la emergència d'un gran nombre de nous estats a Europa s'ha produït a partir de l'esfondrament de dos imperis, l'austríac, després de la primera guerra mundial, i el soviètic, durant la darrera dècada del segle XX. Per contra, és escàs el nombre d'estats que han assolit la independència durant el segle XX dins el grup de les democràcies d'Europa occidental –Noruega (1904); Irlanda (1921) i algunes illes (Xipre, Malta, etc)<sup>1</sup>.

Els estudis sobre les democràcies, també en els anys noranta, constaten, a més, la importància de la interacció de les solucions constitucionals amb tot un conjunt de factors de caràcter econòmic, social, històric, institucional i de cultura política per l'èxit i estabilitat democràtiques. Així, per

exemple, es constata que a partir de determinades cotes de desenvolupament –xifrades en uns 8800 dòlars de renda per càpita en valor adquisi-

La majoria dels contenciosos territorials en favor d'unes més altes cotes d'autogovern per part de les minories nacionals són de caràcter pacífic

tiu de l'any 2000- aquells estats que han assolit sistemes democràtics no mostren regressions vers sistemes autocràtics<sup>2</sup>. Per la seva banda, en estudis sobre sistemes federals realitzats de forma independent dels anteriors, es comproven característiques semblants: per sobre d'un nivell de renda similar, les federacions mostren uns índexs baixos de violència en els conflictes territorials (amb algunes excepcions), mentre que per sota d'un nivell de renda al voltant dels 3000 dòlars, el federalisme no mostra una millor acomodació dels litigis territorials que els estats unitaris<sup>3</sup>.

En les democràcies occidentals, els conflictes armats del País Basc i d'Irlanda del Nord són l'excepció: la majoria dels contenciosos territo-

rials en favor d'unes més altes cotes d'autogovern per part de les minories nacionals són de caràcter pacífic. És el cas, per exemple, d'Escòcia, Quebec, Catalunya o Flandes. En tots aquests territoris hi ha partidaris d'assolir la independència a partir de mecanismes democràtics, tot i l'escàs nombre mencionat d'estats que ho han aconseguit en els darrers cent anys i del paper favorable al manteniment del status quo que juguen organitzacions transnacionals com la Unió Europea. En el pla conceptual no hi ha res que impedeixi que el tema de on han d'establir-se les fronteres formi part del debat democràtic. Però en el pla empíric es constata que també els estats liberal-democràtics són molt gelosos dels seus territoris, un tema en el que es comporten més com estats que com liberal-democràtics.

Algunes conclusions d'aquests estudis de política comparada són més o menys òbvies, però altres, en canvi, són molt més subtils. D'una banda, es constata que el grau de desenvolupament socio-econòmic no representa una condició necessària per l'accés a la democràcia. De fet, en els darrers anys han emergit noves democràcies

1 J.Fearon-D.Laitin, "Weak states, Rough Terrain and Large-Scale Ethnic Violence since 1945" WP [www.stanford.edu/group/ethnic](http://www.stanford.edu/group/ethnic), 1999; S. Saidemann-R.W Ayres, "Determining the Causes of Irredentism: Logit Analyses of Minorities at Risk Data from the 1980s and 1990s", *Journal of Politics*, nov 2000: 1126-1144

2 L. Diamond, "¿Puede el mundo entero ser democrático?. Democracia, desarrollo y factores internacionales", *Revista Española de Ciencia Política*, n. 9, 2003: 9-38; A.Przeworski et al, *Democracy and development: political institutions and well being in the world, 1950-1990*, Cambridge University Press, Cambridge and New York, 2000,



Palacio de la Moncloa

(o semi-democràcies) en països amb baixos nivells de desenvolupament. D'altra banda, els estudis empírics estableixen que en les democràcies, els conflictes territorials no tendeixen a desaparèixer –com pretenien algunes teories de la modernització d'arrel liberal o marxista– sinó que més aviat passa el fenomen contrari. A més, a partir de determinat nivell, el desenvolupament d'una democràcia plurinacional no és un factor útil de predicció del seu major o menor grau d'èxit en l'acomodació política de les seves minories nacionals internes. Per contra, existeixen altres factors que resulten més decisius en aquesta predicció, entre els que destaquen els següents:

- 1) la història concreta de la interacció dels grups afectats
- 2) l'existència a no de determinades institucions, tals com el federalisme i l'existència de clàusules “consocionals”: institucions compartides entre els diferents grups territorials en la composició dels governs, tribunals, etc, sistemes electorals proporcionals, drets de vet i “timbres d'alarma” procedimentals (com les existents a Suïssa i Bèlgica)
- 3) el grau de consens o coacció de les federacions
- 4) l'establiment o no d'una àmplia i protegida esfera 'autogovern polític per part de les minories
- 5) la possibilitat o no d'establir institucions que coordinin les polítiques

- i estratègies de les unitats federades davant del poder central (un exemple recent –desembre 2003– el constitueix el Consell de la Federació canadenc)
- 6) l'existència o no d'una “cultura federal” en les interaccions entre els principals actors polítics
- 7) la heterogeneïtat o no dels sistemes de partits de les unitats federades i de la federació
- 8) la congruència o no entre els executius dels dos nivells de govern
- 9) en els sistemes parlamentaris, la dificultat o no d'arribar a majories absolutes en la composició del parlament central
- 10) el grau d'independència política dels tribunals suprems o constitucionals

3 U.Amoretti-N.Bermeo (eds), *Federalism and Territorial Cleavages*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2004



Edifici del Senat

11) l'existència o no d'un sistema efectiu de federalisme fiscal

## 2. Teories del federalisme (i de la democràcia)

Des de la perspectiva de la teoria política, cal assenyalar dos components del debat actual que també incideixen en la millor o pitjor acomodació polític del pluralisme nacional d'una democràcia. Dos components fortament interrelacionats.

El primer gira al voltant de l'existència, en termes generals, de dues tradicions intel·lectuals des de les que s'ha pensat clàssicament el federalisme, d'una banda el corrent representat per Althusius i Montesquieu, i d'altra els autors americans

dels Federalist Papers (Madison, Hamilton i Jay). Els primers estan més vinculats al que podem anomenar l'esperit de les confederacions o un federalisme consociacional. La noció clàssica de sobirania s'entén aquí en termes de negociació i de caràcter compartit. Una de les finalitats del "pacte federal" serà la preservació de la pluralitat de les identitats particulars dels subjectes del pacte. Aquest estableix un ordre ascendent en l'estructuració dels poders que en l'extrem comporta un consecutiu procés de federalització<sup>4</sup>. Seguint la fórmula jurídica clàssica del dret romà "quod omnes tangit" (allò que afecta a tothom ha de ser aprovat per tothom), es tradueix en termes federals per la introducció del dret de vet per part de les col·lectivitats federades. La polity s'associa aquí, doncs, a un

compromís de caràcter consensual permanentment negociat.

D'altra banda, la tradició federalista americana associada a la creació del primer estat federal de l'època contemporània entendrà el federalisme des d'unes bases molt més federals que confederals. Aquí el centre de gravetat es situa en la governança d'un estat-nació modern i a la subsegüent supremacia del poder central sobre els poders federats. Un dels objectius explícits és el d'evitar la inestabilitat que les confederacions han mostrat repetidament en el pla empíric. En contrast amb el corrent anterior, l'establiment de la federació no haurà de recórrer les divisions socials i territorials existents sinó que haurà de procurar la construcció d'una nova polity que subsumeixi les

<sup>4</sup> Althusius, *Politica Methodice Digesta* (1614), VIII

divisions anteriors a partir d'establir uns nous processos de state-building i de nation-building. La Unió és més important que les unitats<sup>5</sup>. Es tracta d'una tradició que ha estat reforçada per l'actuació posterior del Tribunal

La generalització de les pre-autonomies i el seu elevat nombre final han condicionat fortament l'evolució posterior del sistema autonòmic

Suprem, encara que en la darrera dècada algunes sentències apunten vers una consideració més "amistosa" cap als estats que no suposa canvis constitucionals<sup>6</sup>.

Segons quina sigui la concepció federal en la que ens situem obtindrem diferents conclusions en totes les esferes de l'acomodació territorial. Una qüestió que també s'ha posat de relleu en el debat sobre les democràcies (federal o no) en contextos de pluralisme cultural. Així, la interpretació dels valors de llibertat, igualtat i pluralisme és fàcilment escindible segons es tracti de democràcies liberals uninacionals o plurinacionals, especialment pel que fa als drets i

les llibertats col·lectives o de grup, al subjectes de la igualtat o al tipus de pluralisme a protegir i garantir.

Òbviament, aquestes contraposicions teòriques i normatives tindran conseqüències pel constitucionalisme. Així, en el cas de democràcies federals plurinacionals (Canadà, Bèlgica) tant la política comparada com el debat normatiu han posat evidència les característiques i límits que suposa el model americà, establert en termes d'una federació uninacional amb trets simètrics, per les societats plurinacionals. Uns límits i característiques que van més enllà del grau de descentralització d'aquell model.

### 3. El cas espanyol

Tal com s'ha dit abastament, del període constituent dels anys setanta del segle passat no va sorgir cap "solució constitucional" definida de la qüestió nacional de l'estat, senzillament perquè aleshores l'acomodació d'aquesta última no estava políticament resolta. D'aquí que la Constitució de 1978 no creés cap model d'organització territorial i restés fonamentalment en una mena de "llei de procediment per a la descentrali-

tzació" que permetia diversos desenvolupaments. El cert és que l'opció per la generalització de les pre-autonomies i el seu elevat nombre final han condicionat fortament l'evolució posterior del sistema autonòmic.

L'estat de les autonomies posa unes bases per a solucionar la descentralització, però està lluny de solucionar l'acomodació de la plurinacionalitat

Aquesta segueix essent una qüestió neuràlgica del debat polític.

Al meu entendre, la principal deficiència estructural de l'estat de les autonomies no són les seves limitacions, que també n'hi ha, com a model de descentralització, sinó el fet que no permet, i fins i tot impedeix, una regulació eficaç de la pluralitat nacional espanyola. En l'històric "problema regional" aquests dos aspectes havien quedat sempre per resoldre. Pot dir-se que, malgrat les seves limitacions, l'estat de les autonomies posa unes bases per a solucionar la descentralització, però està lluny de solucionar l'acomodació

<sup>5</sup> Vgs per exemple, *Federalist Papers*, 10, 37,51 (Madison), i 9, 35, (Hamilton)

<sup>6</sup> J. Kincaid, *Journal of Urban Affairs*, n.21, 1999



de la plurinacionalitat. L'estat de les autonomies és un model presidit per una lògica més «regionalitzadora» que genuïnament federal. Es tracta d'un model que resulta més «obert» per indefinició que per una finalitat explícita. Però, en qualsevol cas, descentralitzar un estat no és el mateix que acomodar les diferents identitats nacionals que conviuen en el seu interior. Podria augmentar-se la llista de competències i, malgrat tot, persistir la «incomoditat» de les identitats nacionals minoritàries pel fet de no haver-se establert, de manera efectiva i concreta, un reconeixement i un desenvolupament amplis de la seva especificitat nacional. Aquest és el cas, per exemple, de l'actual situació del Quebec a dins el Canadà. Malgrat que la federació canadenc és un estat més descentralitzat que l'Espanya autonòmica, l'acomodació constitucional del Quebec segueix essent un tema recurrent del debat polític canadenc.

Aquesta regulació deficient del fet plurinacional no impedeix valorar positivament la manera com la Consti-

---

**La regulació autonòmica actual pot ser considerada una estació intermèdia en el camí vers un autogovern nacional efectiu**

---

tució regula altres aspectes, com el reconeixement i mecanismes de garantia dels drets de ciutadania (civils, polítics i socials), o bona part de l'entramat institucional. En termes generals, crec que va ser un bon acord per deixar definitivament enrere la dictadura i els aspectes més retrògrads de la cultura política espanyola. I va ser-ho sobretot si no oblidem el context en el qual es va produir la transició: un procés de reforma política dirigida per élit sorgides del franquisme, amb amenaces latents de cops militars, amb manca d'una cultura democràtica per part dels ac-

tors polítics, amb una debilitat de les forces de l'oposició, etc. Per primera vegada, amb l'excepció de la inestable experiència republicana dels anys trenta, la Constitució de 1978 ha permès situar l'Estat espanyol de manera inequívoca en el grup de les democràcies liberals occidentals, integrar-lo en la Unió Europea, desenvolupar un estat de benestar, i una modernització de la societat i de les mateixes estructures de l'estat.

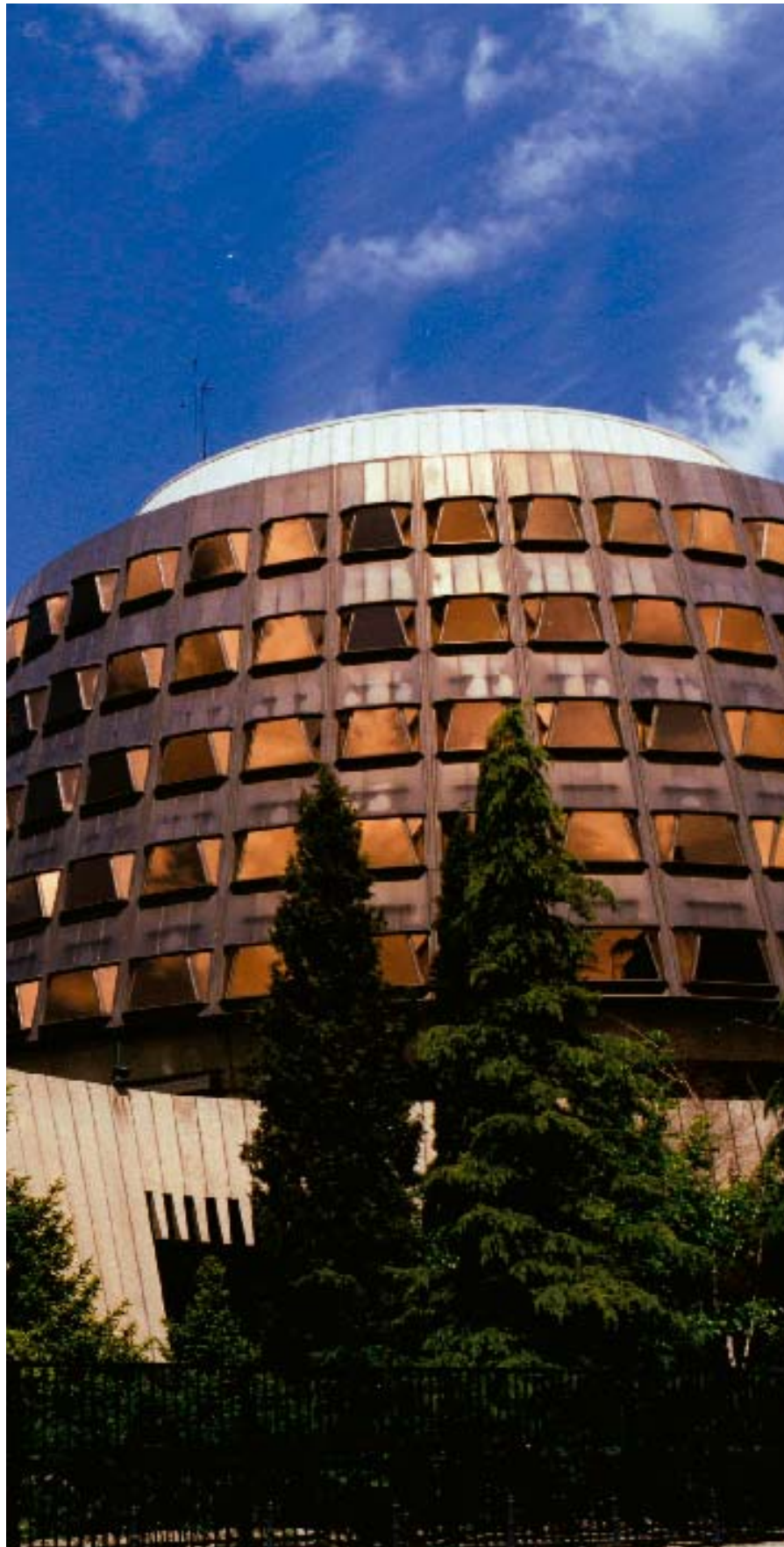
Tanmateix, malgrat tots aquests i altres mèrits, amb la mateixa fermesa pot afirmar-se que no es una bona constitució per acomodar una democràcia plurinacional. El fet és que no reconeix el pluralisme nacional present en l'estat espanyol, i, a més a més, dilueix la regulació d'aquest pluralisme en una mera descentralització generalitzada i uniformista. És un text que, en relació amb la plurinacionalitat, ja va néixer amb elements molt limitadors, tant pel que

FERRAN REQUEJO

fa a la dimensió del reconeixement d'aquella plurinacionalitat, com pel que fa a la dimensió de l'autogovern de les nacions minoritàries (Catalunya, País Basc i Galícia). Aquests dos aspectes són difícilment resolubles des de les premisses, bàsicament "regionals", des de les quals es va establir el model autonòmic. Malgrat l'indiscutible avanç que representa en relació amb models territorials anteriors, la regulació autonòmica actual pot ser considerada una estació intermèdia en el camí vers un autogovern nacional efectiu de les nacions minoritàries, però dista de poder ser considerada l'estació final del trajecte.

En les anàlisi de política comparada referits a democràcies plurinacionals o plurilingüístiques d'estructura federal, acostumen a considerar-se tres objectius a assolir per part dels models territorials: 1) un reconeixement constitucional i polític explícits dels trets nacionals, lingüístics i culturals de les diferents col·lectivitats de l'estat; 2) la regulació d'un ampli nivell d'autogovern que permeti establir a les entitats subestatals –especialment a aquelles dotades de característiques nacionals– unes polítiques pròpies i diferenciades en competències clau (educació, sanitat, benestar, universitats, cultura, règim local, investigació fiscalitat, projecció exterior, etc), així com prendre part en l'establiment de polítiques comunes; i 3) garantir a les entitats subestatals uns recursos econòmics suficients per tal de que puguin portar a terme els dos objectius anteriors.

Un cop transcorregut quasi un quart de segle, pot constatar-se que, especialment en el cas de Catalunya, el desenvolupament pràctic de l'estat autonòmic ha resultat deficient en els tres aspectes anteriors (pel contrari, com és prou conegut, el País Basc i Navarra gaudeixen d'una regulació econòmica satisfactòria a través de la fórmula del concert econòmic). Mencionem algunes causes.



*Seu del Tribunal Constitucional*



Palacio de la Zarzuela

1) El reconeixement de la plurinacionalitat. En termes generals, pot dir-se que l'objectiu d'acomodar el pluralisme nacional de l'estat espanyol, mostra deficiències greus. Es tracta d'un estat, el poder central del qual no ha fet seu aquell pluralisme: no ha establert polítiques

El poder central no ha establert polítiques que defensin el pluralisme nacional (i lingüístic) intern

que defensin el pluralisme nacional (i lingüístic) intern, tant a nivell espanyol, com europeu i internacional. D'aquesta manera, no resulta massa sorprenent que importants segments de la ciutadania mostrin de diverses maneres el seu desafecte a un estat que no remet en les seves actuacions al seu pluralisme nacional intern.

2) L'autogovern. Els criteris emprats en el repartiment de competències entre l'estat i les comunitats autò-

nomes han resultat ser molt indeterminats, la qual cosa ha conduït a que l'autogovern d'aquestes últimes estigui en bona mesura "desconstitucionalitzat". És a dir, que sigui un autogovern subjecte al joc de les majories i minories resultant en les eleccions al parlament central, i que tingui una precària protecció jurídica en el Tribunal Constitucional –en el nomenament de llurs magistrats, per cert, no intervenen les comunitats autònomes malgrat de ser la resolució de conflictes entre aquestes últimes i el poder central una de les seves funcions-. Es tracta d'un model que, en la pràctica, ha significat atorgar quasi un "xec en blanc" al poder central en la interpretació de qüestions fonamentals per l'autogovern de les autonomies. Així, aquest poder ha pogut establir de manera unilateral:

1. fins a on arriben les seves competències (p.ex. fragmentant aspectes de competències que eren de caràcter exclusiu de les autonomies)

2. fins a on arriben els límits de la legislació bàsica (que a vegades inclou regulacions molt detallades en matèries com la funció pública, el règim local, les universitats, etc, que buiden de contingut el posterior desenvolupament legislatiu per part de les comunitats autònomes

El model autonòmic ha esdevingut uniformista en pràcticament tots els àmbits rellevants

3. una interpretació uniformitzadora de les condicions de garantia dels drets dels ciutadans i del contingut de les lleis orgàniques

4. una interpretació expansiva de les funcions administratives i d'execució

D'aquesta manera, a la pràctica, el model autonòmic ha esdevingut uniformista en pràcticament tots els àmbits rellevants de l'autogovern. Una qüestió que resulta especialment greu en el cas

FERRAN REQUEJO

de Catalunya i del País Basc atenent a la clara voluntat que bona part dels ciutadans d'aquestes col·lectivitats han mostrat i segueixen mostrant de disposar d'un autogovern ampli que també inclogui qüestions aparegudes després de l'aprovació de la Constitució, com la participació en la regulació de la immigració o en les institucions europees.

En contra del que a vegades s'esgrimeix, l'estat autonòmic no es troba entre els estats més descentralitzats:

---

L'estat autonòmic no es troba entre els estats més descentralitzats

---

a) al nivell de l'autogovern de les autonomies i, per tant, a la capacitat de portar a terme polítiques pròpies diferenciades i amb recursos econòmics suficients

b) a la capacitat de participar en el "govern compartit" de l'estat –no existeixen en el cas espanyol els mecanismes que trobem usualment en algunes federacions, tals com un Senat territorial, comissions intergovernamentals, etc.

c) a les garanties de defensa jurídica de l'autogovern.

De fet l'estat autonòmic no ha regulat de manera eficient ni els patrons fortament asimètrics habituals en les federacions plurinacionals (Bèlgica, Canadà), ni els patrons del federalisme anglosaxó –que tendeix a atribuir les funcions legislativa i executiva d'una mateixa matèria al mateix nivell de govern (Austràlia, Canadà), ni els mecanismes de cooperació i d'execució desenvolupats en el federalisme centroeuropeu (Alemanya, Àustria).

3) El model de finançament. L'autonomia econòmica suposa una condició ineludible de l'autonomia política. En del cas català, ens trobem amb una xifra important de "dèficit fiscal" en termes de política comparada (superior al 8% del PIB).



Sessió al Senat

Es tracta d'un sistema que resulta qüestionable tant des de la perspectiva de l'eficiència econòmica com des de consideracions ètiques d'equitat. El dèficit d'inversions de l'estat afegeix clares dificultats a la realització pràctica de l'autogovern en un entorn europeu i mundial creixentment competitiu.

El nou context de la Unió Europea canviarà també part de les regles del joc a l'interior dels estats de la Unió. En termes pràctics aquest nou escenari significa un conjunt tant

de possibilitats com d'amenaques per a l'autogovern de la Generalitat. El futur d'aquest autogovern vindrà establert tant per les possibilitats i

El nou context de la Unió Europea canviarà també part de les regles del joc a l'interior dels estats de la Unió

límits normatius de les regles constitucionals i dels tractats europeus com per la voluntat i perícia de les èlits polítiques i socials catalanes

en moure's en aquestes regles. La complexitat creixent de les xarxes intergovernamentals, especialment a Europa, fa que resulti necessari trobar alternatives a l'independentisme clàssic i als conceptes estatalistes rígids del constitucionalisme i del federalisme democràtic tradicionals.

Així doncs, malgrat suposar un avenç en termes històrics, l'estat de les autonomies presenta límits de concepció i, sobre tot de desenvolupament pràctic. Després de més de dues dècades, les comunitats autònomes

# plurinacionalitat. L'estat de les autonomies, 25 anys després

no disposen d'una capacitat de decisió política de caràcter coherent i completa en les matèries que més personalitzen el seu autogovern, ni tampoc d'un finançament equitatiu. Crec que cal superar els tres

---

L'estat de les autonomies presenta límits de concepció i, sobretot, de desenvolupament pràctic

---

hàndicaps esmentats que arrossega el model regional autonòmic sorgit de la transició dels anys setanta: la confusió entre descentralització i plurinacionalitat; l'absència d'unes regles del joc, estables i clares, que no facin dependre el funcionament del sistema polític de les conjuntures electorals; i la manca d'una protecció jurídica amb garanties davant del Tribunal Constitucional sobre el contingut de l'autogovern. Tot això suposa una certa perversió de l'esperit amb el que es va elaborar la Constitució de 1978, així com un cert fracàs democràtic, de l'acomodació del pluralisme nacional intern de l'estat. Una situació que una eventual re-

forma dels Estatuts d'Autonomia i de la Constitució podrien contribuir a corregir, especialment si es possessin les bases i el consens necessaris per tal de procedir a una reforma o, com a mínim, a una interpretació més "federal" i més "plurinacional" del desenvolupament constitucional que el que s'ha realitzat en les dues darreres dècades.

En el moment "reformista" actual seria convenient tenir en compte les experiències d'altres estats democràtics de caràcter plurinacional. Una altra condició convenient per fer bé les coses és no tenir massa presa en el moment d'elaborar les propostes. Amb les preses es tendeix a pensar ràpid i a decidir malament. I encara més allà on no ha existit ni existeix encara una cultura política de caràcter plurinacional i federal com és el cas espanyol. Una altra condició és que els acords polítics precedeixin a les propostes dels tècnics. Els plantejaments jurídics i politològics resulten imprescindibles en qualsevol elaboració solvent d'aquestes qüestions, però no deixen de ser tècniques a emprar un cop s'han establert les grans decisions polítiques per

aquells a qui els correspon: el parlamentaris.

En definitiva, en el nostre context, pensar bé la democràcia requereix fer-ho des de la plurinacionalitat i,

---

Seria convenient tenir en compte les experiències d'altres estats democràtics de caràcter plurinacional

---

eventualment, des del federalisme. És a dir, requereix fer-ho des del federalisme plurinacional. De fet, l'ordre "lògic" del procediment hauria de passar primer per la reforma constitucional i posteriorment per la dels Estatuts. Però es procedirà al l'inrevés. El risc principal de procedir a una reforma estatutària realitzada en el marc d'una constitució que s'ha demostrat molt limitadora en la pràctica de l'autogovern es que, una vegada més, no es reguli el fons de la qüestió: la construcció d'una democràcia federal avançada en una societat plurinacional. Els nous estatuts tindran límits vells.

*Aquest text s'acabà d'escriure en gener de 2005.*

# La reforma de l'estatut valencià en el marc de l'estat autonòmic

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA  
Professor de Dret Constitucional (UCH-CEU)



1. Espanya és un país que viu un conflicte entre dues classes de moviments nacionals. D'una banda, hi ha un projecte de nació espanyola que naix amb el liberalisme al principi del XIX com un nacionalisme cívic, que es carregarà de continguts ètnics i confessionals en el pas del XIX al XX, per a ser la modalitat que tracta

El mapa polític espanyol es configura per dues línies de fractura i no només per una, com ocorre als nostres veïns

d'imposar-se amb el franquisme, del qual n'és la medul·la ideològica, i que

retorna a una concepció cívica amb la Constitució del 1978, modificat en la forma que veurem. D'altra banda, trobem una sèrie de moviments nacionals perifèrics, que són pràcticament sempre de fonamentació ètnica i que reaccionen davant de les insuficiències i els fracassos de l'anterior model. El país realment existent es troba dividit per una línia de fractura entre aquests moviments nacionals. Tots dos parcialment reeixits i tots dos parcialment fracassats, però no en les mateixes dosis. En general, podem afirmar que el projecte nacional espanyol —que sorgeix abans

No hi ha cap comunitat autònoma que no tinga partits nacionalistes o regionalistes de major o menor significació

i compta amb una major potència política i l'aparell de l'estat— ha tingut un èxit major, però aquest èxit no arriba a esborrar la molesta presència de moviments alternatius. Per això marca el paisatge polític espanyol i d'això se'n deriva un aspecte que hauria ser obvi, però que desgraciadament no ho és: el mapa polític espanyol es configura per dues línies de fractura i no només per una, com ocorre als nostres veïns. Una part de les forces polítiques, la major francament, s'alinea entorn del conflicte de classe i dóna lloc a un partit burges (el Partit Popular) i a dos partits de la família socialista (PSOE i IU);

1. Espanya és un país que viu un conflicte entre dues classes de moviments nacionals. D'una banda, hi ha un projecte de nació espanyola que naix amb el liberalisme al principi del XIX com un nacionalisme cívic, que es carregarà de continguts ètnics i confessionals en el pas del XIX al XX, per a ser la modalitat que tracta d'imposar-se amb el franquisme, del qual n'és la medul·la ideològica, i que retorna a una concepció cívica amb la Constitució del 1978, modificat en la forma que veurem. D'altra banda, trobem una sèrie de moviments na-

cionals perifèrics, que són pràcticament sempre de fonamentació ètnica i que reaccionen davant de les insuficiències i els fracassos de l'anterior model. El país realment existent es troba dividit per una línia de fractura entre aquests moviments nacionals. Tots dos parcialment reeixits i tots dos parcialment fracassats, però no en les mateixes dosis. En general, podem afirmar que el projecte nacional espanyol —que sorgeix abans i compta amb una major potència política i l'aparell de l'estat— ha tingut un èxit major, però aquest èxit no

arriba a esborrar la molesta presència de moviments alternatius. Per això marca el paisatge polític espanyol i d'això se'n deriva un aspecte que hauria ser obvi, però que desgraciadament no ho és: el mapa polític es-

No hi ha cap comunitat autònoma on la identificació nacional espanyola exclusiva és majoritària

panyol es configura per dues línies de fractura i no només per una, com ocorre als nostres veïns. Una part de les forces polítiques, la major franquista, s'alinea entorn del conflicte de classe i dona lloc a un partit burgès (el Partit Popular) i a dos partits de la família socialista (PSOE i IU); l'altra part de les forces polítiques, però, s'alinea al voltant d'una altra línia de fractura: la nacional, cosa que comporta la divisió entre partits centralistes —que són bàsicament els anteriors, ja que no existeix entre nosaltres un Partit Nacionalista d'Espanya i aquest es substituït pels anteriors—, i partits de defensa de la perifèria. Una mostra de la profunditat d'aquesta fractura és que no hi ha cap comunitat autònoma que no tinga partits nacionalistes o regionalistes de major o menor significació. El resultat és un país nacionalment mestís, que ho és en conjunt i en cadascuna de les seues parts.

\*Citarem només tres casos a partir de

	Euskadi	Catalunya	País Valencià
Només espanyol	5%	11%	22'6%
Més espanyol que de la CA	6%	8%	14%
Tan espanyol com de la CA	35%	42%	47%
Més de la CA que espanyol	23%	23%	10'8%
Només de la CA	27%	13%	2'9%
NS / NC	4%	3%	2'6%

Si preferiu expressar-ho de manera diferent, tenim que:

	Euskadi	Catalunya	País Valencià
Identitat compartida	64'3%	73%	71'8%

La reforma de l'estatut Valencià





*Claustre de la Universitat de València*

2. Una altra prova del que acabem de dir és que tampoc hi ha cap comunitat autònoma on la identificació nacional espanyola exclusiva és majoritària. En els casos de major èxit, contesta que se sent “solament espanyol” un poc menys de la quarta part dels enquestats, amb un mínim del 5% a Euskadi i un màxim del 22’6% a la Comunitat Valenciana. La regla, que no té excepció, és el predomini d’una identitat compartida.\*

L’estat de les autonomies ha pogut sorgir i imposar-se com una forma política d’aplicació general, a més de fer-ho en poc de temps i contra l’aparell de l’estat i les direccions nacionals dels partits estatals, perquè està singularment ben adaptat a aquesta realitat de fons. Una rea-

litat que no s’ajusta als paràmetres del nacionalisme espanyol tradicional —tant en la variant ètnica com en la cívica— ni als paràmetres dels nacio-

Des d’una perspectiva material, l’estat de les autonomies és un estat federal

nalismes perifèrics. Una realitat que és incompatible amb qualsevol classe de nacionalisme ètnic i que només és compatible amb algunes classes especialment liberals de nacionalisme cívic, el model de referència del qual podria ser Suïssa.

Vistes així les coses, no és estrany que la identificació de la comunitat autònoma pròpia en termes de nació

siga minoritària en els tres casos anteriors (7’8% a la Comunitat Valenciana i un poc més del 30% al País Basc) i que la independència siga una opció igualment minoritària (18% a Catalunya i 31% al País Basc, el màxim). Pels mateixos motius, les demandes sobiranistes són minoritàries en tots els casos.

3. Des d’una perspectiva material, l’estat de les autonomies és un estat federal. La idea, molt estesa, segons la qual un estat federal és una forma política que garanteix més autogovern que l’actual a Espanya és errònia. L’estat de les autonomies difereix de l’estat federal en l’estructura jurídica, però no, o no necessàriament, en el grau d’autogovern o el volum de recursos que es gestionen de manera



Palau de la Generalitat Valenciana

descentralitzada. És cert que aquesta diferència d'estructura jurídica no és políticament irrellevant, perquè cap qüestió primàriament simbòlica ho és, però també és cert que aquesta diferència no té correlació necessària ni en el grau d'autogovern, ni en el volum de recursos administrat. Són coses que, convé subratllar-ho, són distintes. L'estat federal i el de les autonomies són estats complexos que, precisament per això, tenen moltes coses en comú i difereixen essencialment en l'estructura jurídica: l'estat federal és un estat compost per estats; l'estat autonòmic no ho és, encara que els estats de Bolívar i de Jalisco o el land de Baixa Àustria vendrien l'ànima al diable a canvi de les competències i els recursos que té la Junta de Castella i Lleó.

4. Això no significa que hàgem d'acceptar el tòpic que l'estat espanyol és un dels més descentralitzats del món. Això no és cert. No pertany al regne de la casualitat

que els politòlegs solguen col·locar el Regne d'Espanya en el grup dels estats "semifederals" o de descentralització efectiva, però moderada o reduïda (p.ex. en Lijphart, A. Modelos de Democracia. Ariel, Barcelona 2000 p.180). És cert que les comunitats autònomes gestionen avui la part major de la despesa pública i disposen de la major part dels funcionaris. Des de la perspectiva dels recursos que s'administren, l'estat de les autonomies és un estat fortament descentralitzat. El que ocorre és que la situació que es dona quant als instruments no es dona quant a l'elaboració i l'adopció de les polítiques públiques. A l'hora d'establir-les, les coses són ben diferents: el grau de centralització és substancialment major i ho és fins al punt que no seria una greu exageració definir l'estat realment existent com un criatura política que centralitza la definició i l'adopció de polítiques públiques i descentralitza la gestió d'aquestes.

5. Hi ha quatre mecanismes el funcionament conjunt dels quals condueix a la situació assenyalada:

a) El tipus de repartiment competencial. Les regles del "bloc de la constitucionalitat" (Constitució, Estatut i les normes estatals) preveuen molt poc espai per a les matèries de competència exclusiva de les comunitats autònomes. Aquestes matèries poden ser formalment molt nombroses, però en general es tracta d'assumptes d'escassa transcendència o de reduït impacte social. El gros dels assumptes de competència autònoma, que comprenen els de major pes, es troba en el domini de les matèries subjectes a competència compartida. En conseqüència, la comunitat participarà i estarà en condicions de sostenir les posicions polítiques i els interessos propis sempre que, i en la mesura que, pugui influir efectivament en la formulació, disseny i aprovació de les polítiques i les regles generals, perquè si aquesta influència és feble

la determinació de les polítiques que la comunitat ha d'aplicar escaparà a la capacitat de decisió de les autoritats autonòmiques. Ara bé, en les matèries compartides són les institucions comunes les que disposen de la major part del poder de decisió. Aquesta posició ha estat, a més, enfortida per la jurisprudència del Tribunal Constitucional, tendent a adoptar interpretacions favorables a la lectura expansiva dels títols competencials de les institucions comunes. El resultat és una interpretació àmplia de l'apoderament de les institucions comunes amb la qual cosa les institucions d'autogovern deixen de ser govern per a ser predominantment, i al capdavant, administradores. El recent conflicte de la suspensió parcial de la LOCE o l'esforç de l'anterior govern per suprimir els complements autonòmics de pensions en són un bon exemple. Si a això s'agrega que les comunitats espanyoles són les úniques criatures del seu gènere que no tenen el control exclusiu sobre les administracions inferiors, les locals, s'entén fàcilment la debilitat política de les comunitats i per què la descentralització municipal no ha passat mai del paper.

b) La configuració de les institucions comunes. Es caracteritza perquè són institucions de l'estat abans que institucions comunes. Si el repartiment

competencial es realitzara per blocs i en règim de competència exclusiva, aquest seria un obstacle seriós, però no insalvable. Seria un obstacle seriós perquè les comunitats no tindrien veu ni vot per a defensar els seus interessos quan aquests excedeixen les seues competències, però no seria insalvable perquè poden defensar-se bé si els seus interessos i competències coincideixen. El nostre federalisme, però, no és un dual federalisme, com ja hem vist. En pivotar el sistema sobre les matèries compartides i ser aquestes les més importants, o les comunitats tenen veu i vot en la definició de les polítiques que els pertocquen o no tenen mitjans per a fer efectiu l'autogovern. I és exactament això el que està passant. D'això E. Aja en diu "dèficit de multilateralitat" (El Estado Autnómico. Federalismo y hechos diferenciales. AE. Madrid, 1999). La importància que té la reforma del Senat per a remeiar aquest vici congènit apareix així a plena llum: no es tracta tant de fer un ajustament intern de les institucions generals, sinó d'articular una forma d'estat que avui no està articulada. I no sembla que els projectes de reforma vagen per aquest camí.

c) El sistema de finançament autonòmic. Aquest apartat reforça l'anterior, si bé cal reconèixer que, en conjunt, el sistema de finançament ha millo-

rat substancialment sota la gestió de la majoria conservadora eixint. Si deixem de banda les especialitats (els concerts navarrès i basc, el REF canari i els casos de Ceuta i Melilla), el sistema és rigorosament unitari i en el passat ho ha estat d'una manera molt més accentuada. Hui s'han obert espais a la iniciativa autonòmica, en reconèixer un limitat poder normatiu sobre els impostos, els rendiments dels quals van a la hisenda autonòmica, tot i que es manté el fet fonamental que el poder de la borsa resideix en la hisenda estatal, la qual ho recapta quasi tot, i les comunitats continuen vivint de subsidis estatals. ¿Per què l'Agència Tributària no és comuna? Perquè és de l'estat. Si a això afegim que el sistema de finançament penalitza la població, és a dir, com major siga aquesta menors seran els recursos per càpita...

d) La incidència de la pertinença a la Unió Europea. Una bona part de la competència autonòmica correspon a matèries assignades a la Unió Europea, un cas que no contempla la Constitució, per la senzilla raó que només existeix des del 1992. La superposició mena a una seriosa reducció del marge d'actuació de les institucions autonòmiques, vinculades pel dret derivat de la Unió. Ara bé, encara que la comunitat autònoma ha d'executar les polítiques de

la Unió en l'esfera competencial pròpia, les possibilitats que té d'influir en la definició d'aquestes polítiques són molt escasses. D'entrada, no existeix cap instància institucional que force l'estat i les autonomies a adoptar una posició comuna, perquè la que hauria de servir per a això —el Senat— està impossibilitat per a fer-ho. En segon terme, les decisions de

La capacitat de maniobra de les institucions autonòmiques per a millorar l'autogovern amb la reforma dels estatuts és reduïda

les conferències sectorials, si n'hi ha, no vinculen a ningú. En tercer lloc, les comunitats no tenen presència en la delegació espanyola al Consell de Ministres. En aquest punt, estem molt lluny de la regulació alemanya o belga o de la pràctica britànica; no hi ha observador dels länder en el nostre cas. Finalment, ni tan sols hi ha una presència notable de les autonomies en el COREPER, a diferència del que succeeix en el cas d'Àustria. En la fase ascendent s'influeix poc o gens.

6. Aquest és el context en què s'ha de moure la reforma de l'Estatut. Se'n desprén que la capacitat de maniobra de les institucions autonòmiques per a millorar l'autogovern amb la reforma dels estatuts és reduïda, ja que els condicionaments primaris procedeixen de les insuficiències del marc regulatori general, especialment de la Constitució, de manera que, sense reforma constitucional, almenys una part substancial de les possibilitats teòriques de millora resulta inviable. La reforma del Senat, en un sentit similar al Consell Federal Alemany o el Senat Belga; la reforma



Escut de València. Detall de la Llotja

de la LOFCA i la descentralització de l'Agència Tributària o l'establiment d'una regulació de la representació del Regne d'Espanya davant la UE, que permeta la interlocució de les comunitats autònomes en les institucions de la Unió i especialment en el Consell de Ministres, apareixen com exigències ineludibles. Ara bé, això no significa que les institucions autonòmiques manquen de marge d'actuació i per això siga improcedent la reforma de l'Estatut. Almenys una part de les millores desitjables sí que és assolible mitjançant la reforma estatutària.

7. L'interès per la reforma estatutària (subconstitucional per definició) es troba present en tres àrees: l'ampliació de la part dogmàtica de l'Estatut, les regles institucionals i la determinació de l'esfera de competència. Ara bé, de bon començament cal assenyalar que el tòpic

d'assimilar-se a les competències de les "nacionalitats històriques" està mancat de fonament. Les regles que determinen la competència de la Generalitat Valenciana són pràcticament les mateixes que determinen les de la Generalitat de Catalunya. No és que siguin iguals, és que són les mateixes. Només hi ha dues diferències: la policia autonòmica i els establiments penitenciaris, ja que la Generalitat veïna té la competència sobre trànsit i seguretat vial per via extraestatutària (delegació de l'article 150.2. CE). Una altra cosa és la capacitat política per a obtenir, de les competències, rendiments apreciables. I això no és un problema de regles legals, òbviament.

8. Pel que fa a la qüestió de la millora de la part dogmàtica de l'Estatut, la qüestió principal, i quasi l'única, és la introducció d'una carta

La reforma  
de l'estatut Valenciana



Saló columnari de la Llotja de València

de drets autonòmica que complete la declaració constitucional. La tesi, sostinguda pel professor Asensi Sabater, consisteix en essència a dotar a l'Estatut d'un catàleg de drets que cobrisca les llacunes i insuficiències de la declaració constitucional, que són particularment importants en l'àrea dels anomenats "drets socials". En principi, no hi ha obstacles constitucionals a la creació de nous drets públics subjectius a través d'un estatut d'autonomia. Aquesta possibilitat està oberta a qualsevol llei, sempre siga compatible amb les normes constitucionals. El seu disseny ofereixen un ampli marge de variació, si bé l'opinió dominant entre els especialistes consisteix en l'ampliació dels drets de prestació.

És cert que en aquest punt xoquem amb l'obstacle que la "legislació laboral" és competència estatal. No obstant això, aquest obstacle resulta lleu si considerem que l'Estatut s'aprova mitjançant una llei estatal, i orgànica per més senyes. Certament,

El tòpic d'assimilar-se a les competències de les "nacionalitats històriques" està mancat de fonament

una ampliació dels drets socials comportaria implícitament una expansió de la competència de la Generalitat, en aquelles àrees sense reserva constitucional de competència a favor de l'Estat (assistència social, per exem-

ple). Naturalment, aquests drets no serien drets constitucionals (fonamentals o no). Al meu parer, dues raons donen suport a aquesta classe de millora: d'una banda, es reforçaria la important dimensió simbòlica de l'Estatut, i d'altra banda esdevindria un instrument útil per a remeiar les importants mancances que l'estat de benestar registra entre nosaltres, que ens situen a la cua de la Unió Europea quant a despesa social.

9. Pel que fa a les regles institucionals, l'Estatut registra déficits notoris. En alguns casos, les previsions que fa són obsoletes; en d'altres, s'han revelat disfuncionals. A més, hi ha absències clamoroses. Quant a aquest aspecte, tampoc hi ha pràcti-



Llotja de València

cament cap limitació constitucional, només alguna de coherència sistèmica que aconsella mantenir la forma de govern parlamentària i l'escrutini proporcional. Comptat i debatut, en l'àrea institucional, on són més fàcils els acords polítics, es tractarà de:

- a) Introduir en l'Estatut les institucions que s'han creat posteriorment: el Consell Jurídic Consultiu i l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.
- b) Canviar les regles electorals per a fer possible l'elecció per sufragi universal i deixar major camp de manobra a la llei electoral.
- c) Suprimir o rebaixar la barrera electoral.
- d) Canviar el procediment previst per l'Estatut per a l'elecció del president, ja que, de fet, és impracticable.
- e) Introduir expressament la possibilitat de dissolució anticipada en la

doble versió: presidencial i parlamentària, per tal d'eliminar les disfuncionalitats i dubtes jurídics existents.

f) Suprimir les regles limitatives del govern, d'inutilitat manifesta.

---

**Pel que fa a les regles institucionals, l'Estatut registra dèficits notoris**

---

10. Quant a l'esfera de competència, ja he assenyalat que la invocació ritual de les competències de les "nacionalitats històriques" està buida de contingut. No obstant això, em sembla que aquesta és la reforma crucial, perquè és la que defineix l'autogovern i perquè la legislació estatal i la jurisprudència constitucional han reduït sensiblement l'abast que primitivament es va donar a títols competencials molt importants. Caldria actuar sobre:

a) Competències d'importància primordialment política. En primer lloc, l'atorgament de les competències en policia interior i ordre públic, amb el trasllat del comandament dels cossos i forces de seguretat a la Generalitat en el territori valencià. És la fórmula de l'estatut català del 32, que em sembla preferible a la creació d'una policia autonòmica, atès que ací no es donen els problemes polítics que van fer aconsellable la creació de cossos específics de policia a Euskadi i Catalunya. En segon lloc, l'assumpció plena de les competències en règim local, especialment de la facultat d'ordenar les eleccions i els òrgans de govern locals. En tercer lloc, la substitució de les diputacions per consells elegits o pels diputats en Corts Valencianes de cada província, a fi de democratitzar les institucions provincials i facilitar les relacions entre aquestes i la Generalitat. Final-

el futur

ment, normes respecte de les àrees metropolitanes i els consells comarcals triats per sufragi directe.

b) Ensenyament. Establir una reglamentació clara que distribuísca la matèria entre l'Estat i la Generalitat, perquè del contrari no es pot tenir una política educativa pròpia.

c) Justícia. Fer una cosa similar i reclamar les demarcacions i la fixació de la planta judicial, el personal al servei de l'administració de justícia i el nomenament efectiu de fedataris públics.

d) Avançar cap a l'administració única, mitjançant reforma estatutària o per transferència o delegació, per a racionalitzar el mapa de les administracions públiques.

11 . Si dels desiderata passem al pragmatisme o, almenys, a un cert realisme, cal partir del supòsit que l'aprovació de la reforma estatutària no és possible políticament sense el concurs de PP i PSPV en les Corts Valencianes i en les Corts Generals. En conseqüència, caldria plantejar-se

quines reformes estatutàries poden tenir viabilitat des de la perspectiva que acabe d'assenyalar. Em sembla

---

La reforma estatutària no és possible políticament sense el concurs de PP i PSPV en les Corts Valencianes i en les Corts Generals

---

que podríem distingir quatre grups de reformes en funció de la dificultat:

a) Les reformes en què l'acord entre els grans resulta senzill, pel fet d'haver-hi, prèviament, posicions favorables: la incorporació de les institucions absents, la rebaixa de la barrera electoral, la supressió de les regles limitatives del govern, la modificació de l'elecció presidencial i alguna classe de dissolució presidencial.

b) Les reformes en què l'acord no presenta dificultats excessives, pel fet d'haver-hi posicions susceptibles de ser enteses com moviments d'obertura: la dissolució presidencial plena, la millora de les disposicions

electorals o l'ampliació de les funcions i del volum de l'actual pseudopolícia autonòmica, a més d'una certa racionalització de les competències en l'àrea de justícia.

c) Les reformes que apareixen amb relatiu grau de novetat i sobre les quals no hi ha una posició prèvia, tot i que l'acord podria ser factible en tant que no xoca amb les polítiques nacionals dels partits: La racionalització del repartiment competencial en l'educació, la introducció en l'Estatut de les àrees metropolitanes, alguns avanços en cap a l'administració única i, potser, la inclusió de regles específiques sobre les diputacions.

d) Les reformes que són noves i, en principi, tindrien dificultats d'encaix amb les polítiques dels partits estatals: el comandament de les forces de seguretat, la competència sobre les eleccions locals, la dissolució parlamentària o la substitució de les diputacions.

Alfara del Patriarca, estiu de 2004.

### Notes bibliogràfiques

Per a la reforma de l'Estatut, vegeu el monogràfic de la revista Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol (núm. 34/35), dedicat al vigèsim aniversari de l'Estatut i, en particular, els treballs de Vivancos Comes, M. "Disfuncionalidades del subsistema de gobierno parlamentario valenciano"

(pàg. 127 i següents), de Fliquete Lliso, E. "Las corporaciones locales en el estatuto de autonomía" (pàg. 197 i següents), de Jimena Quesada, L. "El control jurisdiccional de las leyes de la Generalidad Valenciana" (pàg. 263 i següents) i Martínez Sospedra, M. "Derechos y Estatuto de Autonomía .Notas para

una hipótesis de trabajo" (pàg. 309 i següents) "Participación política, autonomía y ley electoral", en Corts núm. 2. València 1996. (pàg. 15 i següents) i "Democracia, pluralismo y Representación. Consideraciones acerca de la reforma del Parlamento", en Corts núm. 4 (pàg. 239 i següents) València, 1997.

# Estatut i constitució, la reforma i el marc

**ESTEBAN GONZÁLEZ PONS**  
Conseller de Relacions Institucionals i Comunicació – Portaveu del Consell



La reforma de l'Estatut de la Comunitat Valenciana implica un procés polític ben complex. La complexitat, però, no és fruit exclusivament de la situació política i social valenciana.

La Constitució espanyola dissenya un mapa autonòmic en què el dret a l'autonomia és la materialització de les diferents regions i nacionalitats que formen la nació espanyola. Però la plasmació d'este dret a l'autonomia exigix la confluència de dos voluntats: d'una part, la voluntat

de cadascuna de les regions i nacionalitats, i d'altra, la de la sobirania nacional, residenciada en les Corts Generals.

La complexitat no és fruit exclusivament de la situació política i social valenciana

Esta és la base de l'escenari politicoinstitucional en què té lloc el procés de reforma estatutària. Com tot

en democràcia, és discutible si és o no el millor marc possible. No obstant això, no és qüestionable que és l'actual marc i, en conseqüència, qualsevol reforma haurà d'ajustar-se a la conjunció d'estes dos voluntats. Forçar o bandejar qualsevol de les dos viciaria d'origen el procés i, per tant, la reforma no podria arribar a bon port.

La Constitució espanyola de 1978 és, llavors, el camp i el límit en què

---

Els valencians som lleials amb la Constitució Espanyola perquè és la nostra constitució

---

pot tindre lloc la reforma estatutària. Els valencians som lleials a la Constitució espanyola perquè és la nostra constitució, perquè és la constitució que ens ha permés recuperar el nostre autogovern i la que ens ha garantit els anys de major progrés de la nostra història com a poble.

Ara bé, en l'actualitat el marc es troba sotmés a certes tensions alienes a la pròpia realitat del marc institucional. En altres paraules, la necessitat de reforma constitucional no és un imperatiu que haja estat generat per la pròpia configuració de la Constitució. El generador de les tensions sobre el marc és, indubtablement, el govern central. Millor dit, la debilitat parlamentària d'un govern sotmés a uns socis que aspiren a la difuminació total de l'entramat constitucional.

Així doncs, l'espai de desplegament autonòmic dissenyat en 1978 i que ha funcionat perfectament durant més de 25 anys, es troba en un qüestionament permanent que només pretén el seu debilitament per a donar espai a unes tendències centrífuges



determinades i que poc o res tenen a veure amb l'interés general.

En esta conjuntura podria semblar que no fóra aconsellable mamprendre un procés de reforma estatutari a la Comunitat Valenciana. Però aleshores, ¿quan és el moment?

---

Els dos partits majoritaris estem d'acord en què cal actualitzar l'Estatut de la Comunitat Valenciana

---

Ara es dóna la circumstància que els dos partits majoritaris a la Comunitat Valenciana i a les Corts Generals, aquells que representen vora el 90% en les dos voluntats que han de confluïr per a fer possible la reforma, estem d'acord en el

fet que cal actualitzar l'Estatut de la Comunitat Valenciana. Almenys hi ha un acord en allò essencial. Esta situació no s'havia donat des del 1982, quan PSOE i UCD van pactar l'Estatut vigent.

De moment el marc que es va dissenyar en 1978 seguix vigent i almenys mantindrà la seua vigència fins al 2007, ja que els terminis per a la reforma constitucional són llargs. No sabem com serà el nou marc. Tampoc no ho sap el govern central que l'ha plantejada. De fet no ho sap ni el president del Consell d'Estat, qui ha sigut designat per José L. Rodríguez Zapatero com a dissenyador de la reforma.

És a dir, sabem allò que hi ha ara. No sabem quins seran els termes en què es redacte la reforma constitucional, si és que finalment pot

reformat-se la Constitució en esta legislatura.

Per tant, és factible, si hi ha un acord en les Corts Valencianes, encetar un procés per a aconseguir perfeccionar el nostre estatut atenent a les condicions actuals, tant constitucionals

---

És factible encetar un procés per a aconseguir perfeccionar el nostre Estatut

---

com socials i polítiques a la Comunitat Valenciana.

L'Estatut ha de ser un instrument vàlid per al progrés, si no facilita el progrés, si el llasta, no té sentit l'exercici de l'autogovern. La Comunitat Valenciana és, probablement, una de les comunitats autònomes que

*Pàgina següent: pati interior del Palau de la Generalitat Valenciana*





*Accés principal al Palau de Benicarló, seu de les Corts Valencianes*

més ha canviat en els últims anys. Poques comunitats han consolidat un sistema institucional i un corpus jurídic tan important com la Comunitat Valenciana. El nostre estatut s'ha quedat curt perquè ha sigut superat per la realitat dinàmica d'una societat que creu en el seu futur.

La societat valenciana del segle XXI exigeix un estatut adequat a una capacitat de progrés i a una aspiració de benestar equivalent a la de les regions més desenvolupades d'Europa. És el que som. L'estatut del 82 recollia el màxim nivell competencial possible segons la lectura que en aquell mo-

ment es feia de la Constitució Eren moments de desconfiança cap al fet autonòmic. Tots els estatuts estaven tallats amb el mateix patró llevat dels quatre primers.

---

El nostre Estatut s'ha quedat curt perquè ha sigut superat per la realitat dinàmica d'una societat que creu en el seu futur

---

La nostra realitat ha canviat. I les nostres institucions també. Hem assolit un sostre competencial impensable l'any 82. Hem creat una

administració que ningú hauria sigut capaç de preveure en el procés elaborador de l'Estatut. I ho hem fet sense estridències. Necessitem ampliar el nostre entramat institucional: l'uropeïtat de la Comunitat Valenciana, la possibilitat de formar governs sense limitacions numèriques, la dissolució anticipada de les Corts, el reconeixement de noves institucions com l'Acadèmia de la Llengua o el Consell Jurídic, la flexibilització dels períodes de treball de les Corts...

Els valencians hem guanyat autoconfiança i estem orgullosos d'aquelles

# i constitució la reforma i el marc

---

Cal, redefinir els espais competencials dins del marc actual de la Constitució

---

institucions que, tot i nàixer pràcticament ex novo, hui gaudixen de la major de les legitimitats socials i polítiques. I volem que continue així, aprofundint en el consens que va fer possible mamprendre la gran aventura de l'autogovern.

Estes institucions han generat una administració al servici dels ciutadans i un cos legislatiu que és capdavanter en el nostre entorn en aspectes com la regulació de les parelles de fet, la protecció del medi ambient, la recuperació del patrimoni cultural o la promoció del valencià. Però



---

El debat simbòlic, el debat lingüístic i el debat toponímic són hui debats esgotats

---

una societat dinàmica com la nostra demana anar un poc més enllà: la regulació de les noves tecnologies de la comunicació i la recuperació d'un dret civil propi són elements imprescindibles per a consolidar-nos com a poble avançat. I això ho ha de reflectir el nou Estatut.

No podem perdre de vista que algunes de les qüestions que hui són quotidianes ni tan sols existien en els primers anys 80: Internet, televisió digital, immigració, etc. i, per tant, van ser obviades en la redacció estatutària. Això ha provocat que el

sistema de llistes competencials i la clàusula prevista en l'article 149.3 haja generat un sobreapoderament de competències en estes polítiques estratègiques en favor del govern central o, fins i tot, de la Unió Europea, sense que la Comunitat Valenciana tinga cap capacitat d'intervenció.

Cal, per tant, redefinir els espais competencials i això es pot fer perfectament dins del marc actual de la Constitució. No cal tocar-la. No cal esperar a ningú. No cal seguir el camí que marquen altres. Podem fer-ho ara. Podem innovar si som capaços d'arribar a un consens, com a mínim, igual que el que va generar l'estatut del 82.

A més, cal que el nou estatut siga un punt de trobada i no un punt de divisió. Reobrir debats tancats i superats pel poble valencià no ens duu a res. El debat simbòlic, el debat lingüístic i el debat toponímic que tants rius de tinta, que tantes discussions, van generar, són hui debats esgotats. Són debats que no vol reobrir la societat valenciana, encara que des de fonts alienes o marginals a ella siguen instruments usats amb vocació desestabilitzadora d'esta societat. Les societats, totes les societats, són sensibles a allò que els és més seu. La nostra no és una societat diferent en eixe sentit, per això reacciona quan amb obscurs interessos s'ataca la seua identitat particular.

Per això el govern i les institucions reaccionen reafirmant el seu compromís amb allò que ha decidit el poble. El procés de reforma de l'Estatut ha d'assumir eixe principi com ho fan tots els processos de reforma de les cartes magnas. Reformar no és sinònim de mutació o de canvi total, com ha deixat clar tota la doctrina constitucionalista i com sap qualsevol estudiant de primer de Dret.

La reforma de l'Estatut ha de partir, en conseqüència, del reconeixement que cal un canvi però, ahora, que hi ha coses que no cal canviar: allò que definix la nostra autonomia, la nostra essència com a poble, allò que és essencial.

Estatut



*Hemicicle de les Corts Valencianes*

# i constitució la reforma i el marc

Este és el moment de dissenyar l'instrument del nostre futur. L'instrument que garantisca el progrés i el benestar dels ciutadans valencians del segle XXI. En l'últim terç del segle XX hem aconseguit tres grans objectius: recuperar l'autogovern perdut el 1707; construir un espai polític propi; construir un espai administratiu valencià Ara toca construir un espai civil específic. Fer societat civil. El segle XXI ha de ser el de l'enlairament definitiu de

---

És el moment de dissenyar l'instrument del nostre futur

---

la societat civil valenciana compromesa amb la seua terra, amb la seua gent. Una societat capaç de ser el suport de les nostres polítiques i de les nostres accions en un món cada volta més globalitzat i més menut. L'Estatut ha de servir per a això. Serà l'estatut més valencianista, més valencià. No necessitem, per tant, es-

perar a ningú, prendre a ningú com a referència. Només necessitem ser capaços de posar-nos nosaltres mateixos com a objectiu i convèncer a propis i estranys que som capaços de guanyar el futur.

Seria una greu falta de destresa per al nostre progrés com a poble pretendre ressuscitar vells debats, o intentar fer l'estatut que no es va fer el 82. La història és història i el present n'és la conseqüència, però sobretot, és el fonament del futur.

*Aquest text s'acabà d'escriure en abril de 2005.*

# Nosaltres i Espanya

Associació Cívica Valenciana Tirant lo Blanc



## Algunes Espanyes per triar

Espanya, com tants altres conceptes d'ús polític freqüent, també n'és de polisèmic. Encara que cal reconèixer que una de les accepcions, la unitarista (amb versions més o menys plurals), és clarament hegemònica. Fins a tal punt que alguns consideren —i presenten arguments ben sòlids— que Espanya no té cap futur o, el que és el mateix, que la solució és trencar amb ella (els independentismes) o separar-se tant com siga possible (allò que podríem nomenar els sobiranismes).

Amb la metàfora del matrimoni es pretén que es visualitze Espanya com un cònjuge patriarcalista que no s'adapta a la realitat dels nous temps. Les nacions de l'estat, percebudes com una mena de mullers més o menys maltractades, li reclamen diàleg, més comprensió i tendresa. Alguns li exigeixen àdhuc una teràpia

de parella, una nova transició. Uns altres van més enllà i no veuen cap altra eixida que el divorci.

Contràriament, encara que d'una manera més implícita (no debades el nacionalisme espanyol és més invisible —banal— que els altres) es concep

No és que Espanya siga un problema, que també, sinó que no hem resolt d'una manera satisfactòria la convivència de la diversitat cultural i política al si de l'Estat

Espanya com una realitat paternofamiliar, és dir, Espanya com a progenitora i les regions com les seues criatures: obedients algunes, maldestres d'altres. La història en tot cas ens indicaria el contrari: Espanya, com una unió dinàstica, com una filla de la concer-

tació de bona part dels regnes ibèrics. Tanmateix, a alguns la història els importa ben poc. Qualsevol cosa aprofita per a l'unitarisme espanyol, siguen celtibers, suposats espanyols preromans, o Jaume I com un espanyolista avant la lettre.

En qualsevol dels casos esta mena de metàfores familiars, en un context de canvi de la família tradicional, estan aprofitant a quasi totes les parts per fer didàctica política, una didàctica bastant patètica, per cert.

En un sentit convergent amb les metàfores podem trobar solucions diverses per a Espanya, tantes si no més com accepcions. Des del más España que propugna la dreta espanyola (un pare més dur), tot passant per l'Espanya plural —i com si Alaquàs o Sant Joan no ho foren, de plurals!— encarnada ara per Zapatero (un pare més comprensiu però ferm amb les seues filles, de vegades un tant destarotades) fins les propostes de reformes més o menys profundes, bé siguen regionalistes, federalistes, nacionalistes més o menys moderades o, com ja hem esmentat, de ruptura (un pare que mereix una lliçó o fins i tot ser abandonat).

Siga quina siga la solució i la metàfora per la qual optem cadascú, trobem que difícilment podrem negar que hi ha un problema, un problema de convivència. No és que Espanya siga un problema, que també, sinó que no hem resolt d'una manera satisfactòria la convivència de la diversitat cultural i política al si de l'Estat.

En certa mesura podríem entendre que Espanya, en este afer que ens ocupa, sí que és different. Ni és Bèlgica o Suïssa on el respecte a la di-



Palau de Congressos de València

ferència és fonamental, constitutiu del seu sistema polític i fins i tot social; ni França, on la diferència que ha aconseguit sobreviure al pertinaç

Espanya és un Estat unitari descentralitzat a posteriori i amb tendències recentralitzadores

i eficaç programa d'assimilació, és percebuda com quelcom folklòric i exclòs tenaçment del règim polític. Espanya és políticament pel que fa a la seua constitució (en minúscula!) un Estat unitari descentralitzat a posteriori i amb tendències recentra-

litzadores. Tanmateix, socialment és multicultural: amb una cultura hegemònica i central, és cert, però amb importants cultures perifèriques. No podem oblidar que aproximadament un de cada quatre espanyols viuen a una comunitat on el castellà no és la llengua pròpia. I políticament és multinacional. Una part majoritària d'Euskadi i de Catalunya i una de significativa d'altres territoris no participa i fins i tot rebutja obertament l'adscripció nacional espanyola.

D'alguna manera podríem dir que ni el centre ha aconseguit assimilar les diferències díscles ni les perifèries han pogut corregir al centre, que so-

vint torna a la càrrega. No sols, per tant, tenim un problema, sinó que és un problema persistent al llarg de la història contemporània.

Podríem dir que ni el centre ha aconseguit assimilar les diferències díscles ni les perifèries han pogut corregir al centre

Des dels punts de mira dels principis la qüestió està més o menys clara. La lògica dels nacionalismes espanyols i dels nacionalismes perifèrics és obertament incompatible:

nosaltres



la sobirania nacional del conjunt del poble espanyol, els primers, i la sobirania dels respectius pobles als quals s'adrecen estos. No pot ser "sobirà"

No pot ser "sobirà" ahora el conjunt del poble espanyol i el poble català, basc o valencià

ahora el conjunt del poble espanyol i el poble català, basc o valencià. Un dels problemes bàsics als quals s'ha d'afrontar qualsevol democràcia és la definició del seu demos. I a Espanya este és un problema polític i sentimental cabdal: Espanya com a nació o com a conjunt de nacions.

#### Una relació desigual

Si escrivíem adés que la visió unitària d'Espanya és hegemònica a l'estat, al País Valencià en resulta una realitat

incontestable, malgrat que alguns nacionalistes valencians han actuat —de fet, des de fa dècades— com si esta realitat dolorosa no existira, bé acusant la dreta bé el blaverisme de tots els mals del país. I no és que no en tinguen, de responsabilitat, simplement que no és cert que l'adscripció nacional espanyola majoritària del poble valencià s'explique exclusivament així.

No obstant això hi ha una coincidència bastant comuna entre nacionalistes i regionalistes valencians pel que fa al maltractament que rep el país per banda dels diferents governs espanyols —per més que la denominació siga diversa: desatenció, discriminació, espoli, o fins i tot ocupació—. L'extensió breu d'este article no ens permet oferir dades demostratives ni tan sols una relació mínima d'este maltractament però està a l'abast de qualsevol lector valencià

de cultura mitjana. I la cosa ve de lluny. No debades Josep Vicent Boira ha analitzat escrits de Lluís Lucía, líder de la Dreta Regional Valenciana,

Des dels governs centrals s'odia però sovint es respecta els nacionalismes basc i català mentre, es menysprea les altres realitats nacionals

al respecte. I s'ha trobat més d'un document blasquista extraordinàriament semblant.

Eixa coincidència bàsica, que podríem nomenar-la anticontra centralista per la seua vaguetat, però, no s'ha concretat políticament en cap entesa àmplia, de diferents partits i sensibilitats polítiques i de la societat civil valenciana. I el nacionalisme valencià tampoc no ha sabut mobilitzar esta percepció/sentiment a nivells significatius.



Escola d'Estiu 2003

Una entesa àmplia, encara que fóra de mínims, ben probablement tindria conseqüències a València i a Madrid. Al cap i a la fi des dels governs centrals s'odia però sovint es respecta els nacionalismes basc i català mentre que, contràriament, es menysprea les altres realitats diguem-ne nacionals. Es respecta qui es fa de respectar, diria algú, per més que puga semblar injust. La conclusió, doncs, no pot ser més òbvia.

#### **Nosaltres i els altres: és possible l'entesa?**

Per forçar un canvi o un capgirament en la política espanyola envers nosaltres probablement no serà suficient

---

El que ens interessa és una transformació d'Espanya en una fórmula política de convivència i de respecte a la pluriculturalitat

---

ni tan sols intel·ligent plantejar-ho en exclusiva com una relació València/Espanya. Com a valencianistes la relació bilateral seria perfecta però potser poc realista. Per això en este viatge, llarg i complicat, a banda de l'imprescindible acord de mínims entre una part considerable de la societat valenciana, necessitem aliats. No podem oblidar, com fan ingènueament alguns, que Espanya és un

Estat ja modern amb un model nacional altament legitimitat entre diversos grups socials i territorials i, així mateix, que la lògica de la seua transformació no potser una altra que l'estrictament democràtica.

Com que el que ens interessa és una transformació d'Espanya en una fórmula política de convivència i de respecte a la pluriculturalitat i alhora un Estat que esdevinga també portaveu dels interessos estratègics generals dels valencians, cosa que passa en bona mesura per una mediterraneïtzació de la política espanyola, s'ha d'entendre que les transformacions necessàries són de profunditat indubtable, constituents pràcticament.

nosaltres



Per fer-les possibles entenem que és imprescindible la concertació de voluntats diverses i en este sentit resulta cabdal un gran acord entre la Generalitat Valenciana i la Generalitat de Catalunya, ampliable al Govern de les Illes Balears, la Diputació General d'Aragó i a altres governs pròxims, si més no en quatre grans aspectes: polític, cultural, d'infraestructures i de comunicació. Temes com l'ampliació competencial i la reforma institucional de l'Estat, la llengua, l'autopista A-7 i molts d'altres n'haurien d'estar compresos. L'acord, òbviament subscrit des de la llibertat i respecte a cada realitat diferenciada, caldria, seguint el llenguatge a l'ús, implementar-lo a Madrid per tal que no

---

La cerca d'un acord amb Catalunya i amb la regió euromediterrània és estratègic i fonamental per al nostre país

---

sols el beneira sinó, allò més important, que el féra propi.

Donar l'esquena contínuament a Catalunya resultarà suïcida. A més de la defensa dels interessos generals valencians, coincidisquen o no amb els d'altres, la cerca d'un acord amb Catalunya i amb la regió euromediterrània és estratègic i fonamental per al nostre país. Tanmateix, no podem ser tan ingenus com per a desconéixer la dificultat

de la proposta. L'anticatalanisme sempre resulta una de les fórmules més eficaces d'antivalencianisme, el que explicaria el seu ús tan freqüent. Enfrontar-nos a Catalunya no sols és seguir enfrontant-nos entre valencians sinó invertir en un futur perifèric i provincià, precisament el que alguns pretenen i precisament el que alguns altres pretenem evitar.

Per tot això, i tenint en compte les agitades relacions amb Catalunya, sembla imprescindible que la societat civil valenciana no sols s'implique en esta direcció, sinó que assumisca ella el protagonisme i fins i tot la direcció d'una aliança estratègica amb Catalunya. En la societat civil



i en les forces polítiques catalanes es poden trobar una bona nòmina d'interlocutors. També a Catalunya

### Una Espanya amable amb la plurinacionalitat ens seria més còmoda i confortable

pot interessar-li mirar al sud. També necessita aliats, atés que amb les seues forces no ha aconseguit catalanitzar Espanya. Així, a més a més, li evitaríem a un conegut agitador cultural l'estrés de carregar amb l'exclusivitat de les relacions civils entre ambdós països, una faena sense dubte titànica.

### Una proposta valencianista per a Espanya

Abans explicitàvem la incompatibilitat entre els principis teòrics del

nacionalisme espanyol i dels nacionalismes perifèrics. Però, ¿és possible alguna mena d'entesa política? ¿És possible trobar un mínim comú denominador, un punt de trobada per a la convivència? Nosaltres pensem que sí, que és molt difícil però que és possible.

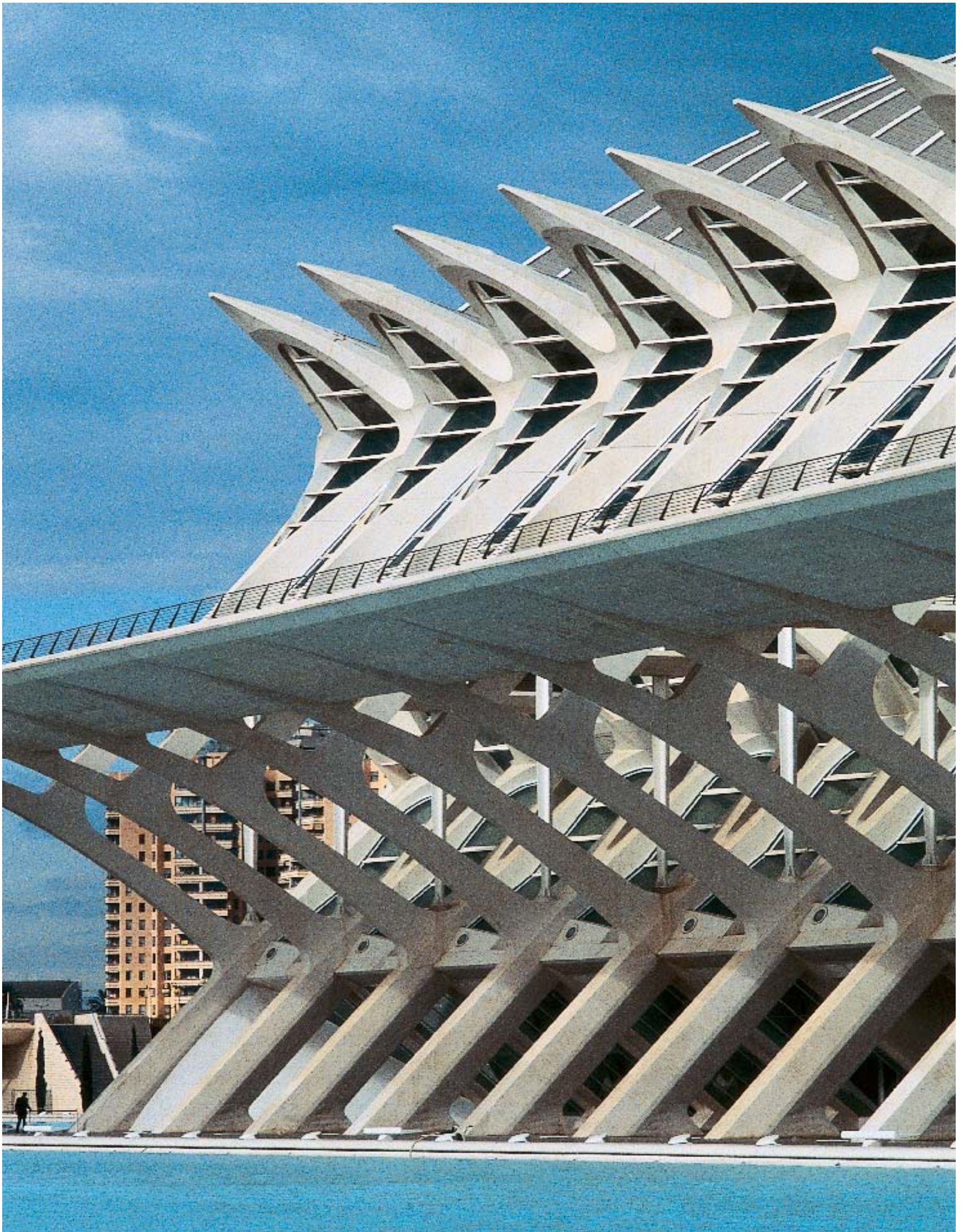
Perquè, en cas contrari, ¿quina és l'alternativa? Amb una hipotètica independència de Catalunya i del País Basc, ¿com quedarien els drets polítics i culturals de valencians, gallecs i d'altres? ¿És raonable pensar que n'eixirien reforçats? ¿O, contràriament, Espanya acabaria per esdevenir d'una vegada per totes España y punto?

Una Espanya amable amb la plurinacionalitat ens seria més còmoda i confortable i, *last but not least*, permetria a una part significativa de ciutadans també identificar-se d'alguna

manera amb l'Estat, com un entramat polític més propi. En les formulacions de Ferran Requejo en este número inaugural de Nexa i en altres publicacions trobarem propostes bastant coincidents amb les nostres i que no en repetirem.

Hauríem de tenir tots ben present que Espanya, en el sentit de la diversitat, és semblant a la Unió Europea: diferent fins i tot en el grau d'uropeisme, la qual cosa implica una Europa a múltiples velocitats per encabir tant els qui volen anar més ràpid en el procés de construcció europea però també els endarrerits. Europa, en certa mesura, està introduint trets federalitzants asimètrics en la gestió de la seua unitat. I això no significa necessàriament privilegis, sinó sentit comú. No és imprescindible que la Gran Bretanya s'implique de la mateixa manera que

Pàgina següent: Ciutat de les Arts i les Ciències





Jornada d'Estiu 2004

els Països Baixos per a que la Unió Europea avance. Fins i tot pot créixer

---

La creació d'una Espanya veritablement plural, açò és, pluricultural i plurinacional pot fer-nos més lliures i enriquir les nostres identitats col·lectives

---

sense el Regne Unit, igualment com està creixent sense Noruega o sense Dinamarca en la zona euro.

Nosaltres considerem que quelcom de semblant a Espanya pot ajudar a establir lligams de convivència igualitària. D'alguna manera el tractament simètric de realitats diferents és, si més no, un greu error polític que, lògicament, en té conseqüències. La creació d'una Espanya veritablement

plural, açò és, pluricultural i plurinacional pot fer-nos més lliures i enriquir les nostres identitats col·lectives. Al cap i a la fi és una tercera eixida al maniqueisme, sense voler equiparar en absolut tots dos, de l'assimilació i de la ruptura, aposta inevitable (en un escenari unitarista) per als qui no volem ser assimilats.

Cert és que Europa està en construcció i que Espanya està construïda, però en principi no res impedeix que es reconstruisca —deconstruisca en llenguatge postmodern—, que es reforme la vivenda (i li cal una reforma estructural) per tal que tots els veïns visquem més còmodes, confiats i solidaris els uns amb els altres; per tal que, al capdavall, l'estructura política s'ajuste a la plurinacionalitat social, que les normes i les lleis s'adiguen a les persones i als grups

i no a l'inrevés. La fórmula de l'Estat com a gran Leviatan ja l'hem tastada

---

Una proposta valencianista per a Espanya significa una aposta constructiva en la reforma de l'Estat

---

els europeus i ens ha deixat un regust ben amarg.

Una proposta valencianista per a Espanya significa una aposta constructiva en la reforma de l'Estat, per tal de crear un Estat que no sols respecte sinó que interioritze l'especificitat dels valencians i de la resta de pobles que el conformen, una Suïssa ibèrica, en definitiva. Per fer-la possible cal una aliança amplíssima. I, per això, calen dosis i dosis de diàleg i de flexibilitat. ¿N'estem preparats?

*Aquest text s'acabà d'escriure en abril de 2005.*