

## L'ADEQUACIÓ DE L'ESTRUCTURA DE L'ESTAT A LA CONSTITUCIÓ (REFORMA CONSTITUCIONAL VS. REFORMA DELS ESTATUTS)\*

Miguel A. Aparicio Pérez\*\*

### Sumari

- I. Qüestió prèvia
- II. Sobre l'absència d'un model d'Estat adequat a la Constitució
  - 1. La constitucionalitat del model en la doctrina
  - 2. Vessant constitucional de les autonomies territorials i vessant legal
  - 3. El marc normatiu estructural
    - a) La pèrdua de la normativitat constitucional
    - b) Pressions autonomistes
    - c) Absència d'un sistema coherent de relacions en l'estructura estatal composta
- III. Algunes notes sobre el procés autonòmic i sobre la conjuntura actual
  - 1. Un problema d'estructura constitucional adequada
  - 2. Integració i descentralització com a alternatives enfrontades
  - 3. Algunes propostes d'adequació

---

\* Aquest treball s'inscriu dins el marc del projecte del Ministeri de Ciència i Tecnologia (BJU2003-06043) sobre *La contribució de les comunitats autònomes al desenvolupament dels drets constitucionals*.

\*\* Miguel A. Aparicio Pérez, degà de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. Article rebut el 15.07.2005.

## I. Qüestió prèvia

Existeixen nombrosos obstacles per a un possible diàleg entre opcions diverses sobre el significat de la nostra Constitució, especialment quan s'aborda l'estructura territorial de l'Estat: la majoria sol arrencar d'una preconcepció (pròpia o merament servicial) sobre quina és la forma d'Estat idònia –o, el que és molt semblant, quina és la rebutjable– i, sobre aquesta preconcepció, gairebé mai explícita, es descriuen o s'analitzen les relacions entre les normes fundacionals (Constitució i estatuts d'autonomia). Idoneïtat o rebuig subministrats per l'acceptació de vectors ideològics, també previs –vertical i horitzontal–, que predeterminen la defensa d'un cert grau de descentralització de l'Estat (de l'unitarisme territorial a la simple independència del o dels territoris de què es tracti) i el grau d'homogeneïtat o d'asimetria d'aquesta descentralització. Ens trobem, d'aquesta manera, davant unes preconcepcions i unes càrregues ideològiques que no solen fer-se expressos o, com a molt, solen romandre en el camp dels axiomes o de la mera llibertat d'opció.

Això és prou visible en gairebé totes les especulacions jurídiques. El que en el nostre camp constitucional succeeix, no obstant això, és una mica més complex i difícil de determinar. Quan, per exemple, hem de jutjar la constitucionalitat de certes propostes de configuració en allò que la mateixa Constitució no preveu, és racionalment difícilós deduir la constitucionalitat o la inconstitucionalitat de la mesura o del supòsit concret a dilucidar. Per solucionar aquesta qüestió es recorre a l'artifici conceptual de l'anomenat *bloc de la constitucionalitat*, que, per via de la simulació, ens pot donar resposta constitucional per a l'aplicació de la norma (i només per a aquest moment aplicatiu) a força d'atorgar caràcter constitucional a normes que no són Constitució (estatuts i normes de repartiment competencial). D'aquesta manera, aquest i altres artificis, en el fons, només permeten un raonament circular que parteix de l'apriorisme ideològic i emet receptes de constitucionalitat o d'inconstitucionalitat segons el propi sentit clínic en solucionar un determinat conflicte; o planteja, en un terreny no ja d'aplicació sinó estructural, que, pel fet de tractar-se d'una Constitució oberta és possible, sense contradir-la, qualsevol forma d'Estat (o de no-Estat) o aquella concreta de la qual ideològicament s'ha partit.<sup>1</sup> Això succeeix per

---

1. L'autor que admet sense embuts la seva prèvia presa de postura és E. García de Enterría, veritable far-guia de tot el procés polític constitucional que es va iniciar amb els pactes autonòmics de 1981 i va culminar provisionalment amb els segons pactes de 1992. Convé recollir tot el paràgraf

dues raons que conflueixen: la primera, perquè efectivament, i com després es dirà, no és possible derivar de manera directa de la nostra Constitució (i, paradoxalment, cada dia ho és menys) un conglomerat preceptiu que moduli amb suficient nitidesa l'estructura general de l'Estat ordenada en el seu rang superior; i, la segona, perquè si tenim en compte la forma i el contingut del procés de conformació de l'anomenat *Estat autònom*, allò que per a uns representa un límit per a uns altres és obertura, i allò que als primers els resulta escandalosament inconstitucional als segons, en canvi, se'ls mostra com a expressió creativa de les possibilitats de concreció encara no descobertes d'un autogovern territorial. Això és el que en estricta literalitat està succeint amb les actuals propostes de reforma dels estatuts d'autonomia, on de forma nua s'enfronten dues concepcions constitucionals: la que considera que el «bloc de la constitucionalitat», configurat pel procés que s'ha seguit fins ara, determina, al mateix temps, el bloc «materialment» constitucional, reconvertit en «solidesa» constitucional, i la que estima, sense afrontar-ho de manera sistemàtica, que aquest bloc només pot ser aquell que deriva directament del text constitucional i no del procés constitucional. És evident que això té una especial rellevància quan es planteja, com s'està plantejant, què és el que pot i què és el que no pot regular un estatut d'autonomia (tornem al principi: la contestació depèn de quin model constitucional d'Estat es tingui al cap i que després es digui que tal model és el que es troba a la Constitució). Però, jurídicament, ni una cosa ni l'altra és certa: ni, des d'aquesta perspectiva, pot existir un bloc de la constitucionalitat perquè tot el desplegament autònom s'ha dut a terme d'esquena a la Constitució, ni, simplement, es pot negar que aquest desplegament s'ha fet com s'ha fet. Això condueix a una conclusió una mica pertorbadora: allò que jurídicament no és cert, políticament, en canvi, sí que és legítim.

S'ha d'admetre, tanmateix i en perspectiva doctrinal, que qualsevol versió que es presenti ha de donar per fet quelcom obvi: si existeix un Estat –i, qualsevol que siguin les matisacions, Espanya està «constituïda» en Estat–, ha de posseir una determinada forma en la distribució de l'exercici territorial del poder;

---

publicat, a aquests efectes, en el crucial any 1980: «No escondemos, pues, la confesión de haber trabajado sobre una hipótesis dada, la de la compatibilidad entre un federalismo y un autonomismo territorial profundo con la unidad del espacio económico nacional y de los resortes de política económica que la protegen y cuidan de su desarrollo homogéneo –y además solidario, exigencia no solo de un principio de justicia [...] sino también de eficacia común para todas las partes del sistema económico y requisito estricto e insoslayable de su desarrollo general [...]», a *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980, p. 21-22.

i, actualment, després de l'aprovació dels estatuts d'autonomia, aquesta forma de distribució és suficientment visible, descriptible i fins i tot previsible. En conseqüència, no hi pot haver cap dubte que, amb les dades a la mà, ens trobem davant una estructura composta, complexa o compartida (de moment, tant li fa) d'atribució i pràctica del poder estatal i que tal estructura comporta una específica forma d'Estat.<sup>2</sup> No hi ha, doncs, objeccions a aquesta evidència. Però, en una perspectiva de teoria jurídica i constitucional allunyada d'una mera pretensió descriptiva del momentani *statu quo*, aquesta afirmació és del tot insatisfactòria i –s'afegeix aquí, pel que després es dirà– perillosa. A part de l'anomalia comparatística (fins i tot les pautes italianes proporcionen més seguretat jurídica i política que les que ofereix el nostre sistema), sembla oblidar-se que entre nosaltres els problemes d'identitat territorial –origen, al seu torn, de les previsions constitucionals en aquest camp– no només no s'han solucionat sinó que segueixen sent molt presents i no sembla que un sistema tan volàtil com el que tenim permeti trencar aquesta dinàmica.

Per això, una pretensió doctrinal mínima ha de dur a terme dues tasques primàries i diferenciades: plantejar la forma constitucional autèntica de l'Estat en l'actual grau de desplaçament (dit en altres termes: què hi ha de constitucional i què hi ha de conjuntural en aquesta situació); i plantejar els trets essencials bàsics per tal que adquireixi un ancoratge constitucional, tan dinàmic com calgui, però definitiu; llevat que el que es postuli sigui un sistema sense sistema: un Estat sense forma o una forma sense Estat, o, per repetir la coneguda crítica an-

---

2. Un dels autors que donen per definitiva l'actual forma d'Estat, assenyalant que aquesta s'ha completat amb l'aprovació dels diversos estatuts d'autonomia, J. M. Castellà, afirma que «*En nuestra opinión, el modelo definido constitucionalmente es el que el constituyente determinó en su momento, en parte por voluntad propia, en parte por incapacidad de llegar a acuerdos más concretos, en parte condicionado por la carrera hacia las preautonomías entre 1977 y 1978 paralela a la elaboración de la Constitución. Se trata de un modelo abierto por la norma suprema, cerrado relativamente por los 19 estatutos, aunque con fisuras de abertura permanente (además de la reforma de los propios estatutos) que vienen dadas sobre todos por las leyes orgánicas del art. 150 CE por los aspectos competenciales*», a *La función constitucional del Estatut de Autonomia de Cataluña*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2004, p. 54 (i següents per a l'explicació d'aquesta posició). El nostre autor, d'aquesta manera, s'inclina obertament per entendre que aquesta forma d'Estat, per seguir amb aquests graus d'obertura, permet una flexibilitat més gran del model i, per ser flexible i adaptable, el dota d'una gran capacitat d'integració. Enfront d'això destaquen les dificultats d'aconseguir un gran acord constitucional que permetés la reforma de la Constitució i la consagració acabada de l'estructura en el nivell constitucional. Sens dubte, és una visió positiva de la situació, transsumpte de la dita de «fer de la necessitat virtut», perquè també admet que l'òptim seria la «d'incorporar a la Constitució aspectes que, o bé es troben en els estatuts o bé van ser passats pel constituent i la regulació del qual completaria el disseny lògic del model d'Estat» (*ib.* p. 53).

tikelseniana, una Constitució sense Estat o un Estat sense Constitució. I això implica constitucionalitzar la forma d'Estat en els seus nervis estructurals. Per això, a parer meu, com s'intentarà argumentar, els projectes de reforma estatutària que pretenen modificar el joc del repartiment territorial del poder públic sense replantejar la Constitució poden ajudar a afeblir-ne l'escassa vestimenta normativa actual i deixar extramurs tot allò que n'afecta l'essència i, en bona part, raó de ser: la determinació de l'estructura estatal mitjançant l'estabilització constitucional.

Aquesta posició, com és lògic, mereix algun tipus de justificació perquè resulti raonable, sobre la base –que també s'ha de justificar– que, encara a hores d'ara, no poseïm un model d'Estat constitucionalment coherent, que aquesta absència de coherència arrenca del desajustat desplegament de la Constitució i que és inviablable un procés materialment constituent sense una estricta formalització constitucional d'aquest procés.

## II. Sobre l'absència d'un model d'Estat adequat a la Constitució

### II.1. La constitucionalitat del model en la doctrina

A partir del que fins ara s'ha dit, i amb els matisos propis del cas, l'opinió generalitzada en la doctrina és que l'Estat autonòmic –ja s'apropi més al model federal-regional, unitari-federal o federal a seques, a una forma potencialment confederal, a l'unitari amb retocs de descentralització política o constitueixi un espècimen original–, es troba amb una bona dosi d'instabilitat constitucional. En aquest sentit, també sembla existir una opinió comuna sobre el fet que la nostra Constitució no conté tots els extrems que serien desitjables per determinar des del seu interior un model territorial d'Estat; fins i tot el nom (tret de la denominació constitucional que Espanya es constitueix en Estat social i democràtic de dret) n'és absent. No es produeix, en canvi, la mateixa unanimitat quan s'aborda el seu grau concret de conformació i les seves perspectives d'estabilitat a partir, com indicàvem, de considerar si el desplegament de la Constitució ha configurat, definitivament o no, el model més desitjable. Podríem afirmar que, en aquest punt, es plantegen dues grans versions contraposades: una afirma que amb el tancament de l'anomenat *mapa autonòmic* i l'aprovació dels diversos estatuts s'ha finalitzat un període de construcció d'un Estat políticament descentralitzat amb suficients trets estables per poder oferir un model, sempre

susceptible de perfeccionament; per a l'altra, es tracta més aviat d'un projecte no només inacabat sinó també inestable, contradictori i que requereix múltiples modificacions tant quantitatives com qualitatives.

Per tant, apareix una primera paradoxa perceptible en la majoria de les anàlisis. Tot i admetre la perfectibilitat de l'Estat autonòmic o manifestar-ne les deficiències conjunturals, aquestes anàlisis es projecten més aviat sobre els trets actuals que cal potenciar o que cal millorar que no pas sobre qüestionar d'arrel el model mateix i oferir-ne un altre de constitucionalment més coherent. A partir de les dades que aquí es manegen, molt pocs autors han plantejat una crítica frontal i de fons al desplegament postconstitucional de l'estructura autonòmica. És més: d'aquest desplegament, que es dona per adequat constitucionalment, en dedueixen els caràcters constitucionals de la nostra forma d'Estat i els límits interns i externs (pel que sembla immanents) que del model mateix es dedueixen. J. J. Solozábal reflecteix bé aquesta posició en les seves diverses aportacions. Des d'una visió espiritualista de l'Estat<sup>3</sup> i admetent la possible existència de diverses legitimitats més o menys escalonades, no dubta a mantenir dues grans tesis: la primera, la de la bondat destacable del sistema autonòmic; i, la segona, la de la derivació de la seva estructura d'una sèrie de principis bàsics que operen com a límits a la mateixa descentralització política.<sup>4</sup> Per la seva banda, E. Aja, autor, com és sabut, especialment dedicat a l'estudi de les autonomies, mantenia el 1995 que, si bé «una insuficient definició d'alguns elements fonamentals de l'Estat autonòmic provoca la manca d'un model propi, que expliqui el tipus d'Estat que tenim, que orienti el seu desenvolupament futur i que sigui capaç de generar integració ciutadana», també assegurava, no obstant això, que «l'Estat autonòmic conté els caràcters principals comuns als estats federals europeus: reconeixement constitucional de l'autonomia, institucions polítiques pròpies de cada entitat, distribució de competències rellevants, resolució dels conflictes per un tribunal constitucional, formes garantides de finançament i relacions de col·laboració entre les institucions centrals i les

---

3. «*La unidad del Estado español, por tanto, no descansa en la existencia de autoridades comunes, sino que aparece como la proyección política de la homogeneidad espiritual de una comunidad que se siente vinculada afectivamente con las estructuras políticas que ha aceptado*», a J. J. Solozábal, *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, Madrid, Mc Graw Hill, 1998, p. 114.

4. Entre altres qüestions, l'autor afirma expressament «*la superior capacidad integradora del Estado autonómico sobre el Estado federal*» (*ib.* p. 132) i, després d'una àmplia teorització extreu com a «principis límit» a la descentralització el principi d'igualtat –del qual deriva el de simetria– i, en certa manera, el d'especificitat (*ib.* p. 111 i s.).

autonòmiques».<sup>5</sup> Se'n pot desprendre, així, que el model, encara que inacabat, existeix en els aspectes essencials i que l'única cosa que requereix és la introducció d'alguns elements complementaris. I se'n dedueix també que els problemes no es deriven de l'interior del mateix model sinó que procedeixen d'elements exteriors: l'escassa participació de les autonomies en les instàncies estatals centrals (reforma del Senat), reconeixement per via estatutària dels anomenats *fets diferencials*, augment de les instàncies de col·laboració i cooperació i foment d'una certa cultura de la convivència també diferencial.

Són dues posicions lleugerament diferents (la primera més propera a ressaltar el model propi i la segona més propensa a assimilar-se al federalisme cooperatiu)<sup>6</sup> però coincidents en la idea de no qüestionar el fons de la dinàmica constitucional que s'ha seguit. Es tracta, com diem, d'un llenguatge comú a la majoria de la doctrina.

Tanmateix, tant si es caracteritza l'Estat autonòmic d'una manera com de l'altra, la veritat és que la seva articulació ve donada per la interacció de dos elements d'origen i significat molt distints: per la Constitució, d'una banda, i, de l'altra, pels estatuts d'autonomia i les normes de distribució o de repartiment competencial. J. Pérez Royo assenyalava que l'estructura de l'Estat espanyol és el resultat de dos processos: un procés constituent que culmina el 1978, en el qual *no es defineix* l'estructura de l'Estat, però se'n possibilita la definició; i un *procés estatuent*, que s'inicia el 1979 i culmina el 1983, a través del qual resta definida l'estructura de l'Estat dintre de les possibilitats i dels límits previstos en la Constitució. I allò que crida l'atenció de la Constitució en el punt de la regulació del contingut dels estatuts d'autonomia és que no defineix la norma general, sinó únicament l'excepció. Segons aquest autor, la Constitució no defineix la norma de l'estructura de les comunitats autònomes, sinó que defineix l'excepció a la norma exclusivament i d'aquí deriven les ambigüitats i imprecisions que impe-

---

5. E. Aja Fernández, «Igualdad competencial y hecho diferencial. Diez tesis y una cita sobre el carácter del Estado autonómico», a DV, *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 1995, p. 85 i s., i 93 i s.

6. Veg. expressament, en aquest sentit, E. Aja, *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2003: «pel caràcter social de l'Estat i l'intervencionisme econòmic, predominen les competències concurrents i compartides i l'actuació separada de les competències ha estat substituïda per àmplies xarxes de col·laboració dins de l'anomenat *federalisme cooperatiu*, que no és una opció partidista o un model d'un Estat concret sinó la forma més evolucionada del federalisme en l'actualitat» (p. 19-20).

deixen que a partir de la Constitució exclusivament es pugui definir l'estructura de l'Estat.<sup>7</sup> L'autor separa, al llarg de la seva exposició, el període constituent del període «polític» estatuent i afirma, en definitiva, el que ja coneixem: que l'estructura de l'Estat es determina per la col·laboració o la complementarietat entre la Constitució (com a norma que obre el procés) i els estatuts d'autonomia (com a normes de definició d'aquesta estructura). Se segueix, per tant, en la línia d'insistir en l'originalitat del model, a diferència dels sistemes federals, per la col·laboració de normes de diferent rang i condició sense veure en això, al marge d'aquesta peculiaritat, cap anomalia constitucional.

En conseqüència, el que es dedueix de tot el conjunt doctrinal<sup>8</sup> és que, en el fons, no ens trobem davant un problema constitucional sinó que, en el pitjor dels casos, ens trobem davant d'un problema polític per la manca d'acceptació de minories nacionalistes d'un quadre institucional que, no obstant això i per si mateix, és suficientment flexible.

## II.2. Vessant constitucional de les autonomies territorials i vessant legal

Malgrat això, i al meu parer, tot i que el que s'ha dit és cert en gran part, s'està ocultant una part essencial del problema en la faceta pròpiament constitucional (i com en tot problema constitucional, amb aspectes prèviament polítics): que no s'ha seguit un veritable procés constituent (o, més exactament, constitucional actiu) pel que fa a la forma d'Estat.

Arribats a aquest punt, podríem preguntar-nos per què aquesta integració constitucional no s'ha produït (i a això dedicaré les línies següents) i a qui beneficia aquesta situació. Responent provisionalment la segona pregunta, es pot afirmar que aquesta situació, per les raons que també veurem, beneficia els dos sectors extrems de l'arc polític: els partidaris del grau de centralització més alt i els partidaris del grau de descentralització més alt, fins a integrar les postures independentistes. Però, com he dit, sobre això hi tornarem després.

7. J. Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 1994, p. 642 i 649.

8. Podem assenyalar que aquesta conjunció Constitució-estatuts, d'altra banda primària i evident, que articula el conjunt de l'Estat és participada, com no podia ser d'una altra manera, per tota la doctrina. Veg. referent a això i primerencament, F. López Menudo, «Titularidad y contenido de la potestad estatutaria», a *Comunidades Autónomas*, Sevilla, I. García Oviedo, 1980, p. 81-158.



De moment convé esbrinar si ha tingut lloc o no una culminació del procés constituent o, el que és el mateix, si el denominat *procés estatuent* ha comportat una substitució plena i legítima del procés constituent. Per començar, convé recordar l'observació que P. de Vega va fer ja fa alguns anys: «les indecisions del text constitucional, a l'hora de fixar una regulació del nostre procés descentralitzador, van haver de resoldre's en el moment de procedir a la redacció dels distints estatuts d'autonomia. Amb la qual cosa el poder estatuent de les autonomies es va convertir, de fet, en una prolongació inevitable del poder constituent, que va distorsionar la lògica de l'Estat constitucional».<sup>9</sup>

Aquest fet, que hauria tingut menys rellevància jurídica si la Constitució hagués atorgat als estatuts naturalesa formalment constitucional, posa en relleu, no obstant això, un aparent resultat material; però no afronta el fons del problema. I dic «aparent» resultat material perquè les indecisions del text, a parer meu, simplement no es van resoldre per als estatuts en seu constitucional; o el que és el mateix, no es van complir les normes constitucionals que contenien autèntiques decisions completes pel que fa a la regulació del procés descentralitzador. Per això no s'afronta el fons del problema –tampoc en altres observacions doctrinals– i, en tal sentit, tan aliè a si mateix és constatar que els estatuts van actuar com a poder constituent, com afirmar que hi va haver una mutació constitucional per via de convenció.<sup>10</sup> L'element central seguirà sent jurídicament un problema de legitimitat o, si es vol, de validesa o d'encaix constitucional de tot el procés i de les corresponents plasmacions normatives estatutàries.

En conseqüència, cal tornar al procés concret en el qual el desenvolupament institucional va tenir lloc i cal tornar a plantejar-ne la qualificació i els trets definitoris. Al marge dels vaivens que es van donar al llarg del tram pròpiament constituent i de les profundes variacions de model que va sofrir el pro-

---

9. P. de Vega Garcia, «Prólogo» a l'aportació d'Antonio de Cabo, *La Constitución Española*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1996, p. XXV.

10. La qüestió, des del punt de vista jurídic, és relativament senzilla. No n'hi ha prou amb detectar una anomalia tan important com la que s'acaba de transcriure: s'han d'extreure les conseqüències pertinents. I aquestes conseqüències no poden ser altres, si és certa l'afirmació inicial, que titllar d'inconstitucional tot el procés d'aprovació estatutària. Quelcom d'això va entreveure un dels pares del nou gir paraconstituent que es va iniciar a partir dels pactes polítics de 1981, E. García de Enterría, quan es va apressar a donar per bona la interpretació del llavors jove professor italià L. Vandelli, per a qui els pactes de 1981 entre Govern, UCD i PSOE havien constituït una convenció constitucional; amb la qual cosa, en via doctrinal, es procurava legitimar constitucionalment alguna cosa que, en principi, semblava no ser-ho.

jecte fins a la plasmació en el text constitucional definitiu, a parer meu no es pot afirmar que a la Constitució espanyola de 1978 no es consagrés una determinada forma d'Estat. Com ja hem indicat en un altre lloc,<sup>11</sup> l'Estat de les autonomies configurat a la Constitució, en la perspectiva temporal, posseïa un present directe d'autonomia política expressa i ben delimitada (la disposició transitòria segona en la seva connexió amb l'art. 151 CE), un futur possible d'autonomia política del mateix signe (art. 151 CE) i un altre futur d'autonomia indeterminada en la seva naturalesa (art. 142, 143 i 144 CE, bàsicament). El primer es referia a les comunitats que històricament haguessin plebiscitat el seu Estatut; el segon, a qui manifestés una voluntat estatuent reforçada, i, el tercer, a la resta.

No es tractava, doncs, de desconstitucionalització en sentit estricte perquè sí que apareixia un disseny sectorial i no simplement una "prefiguració". De tal manera que, tant si es qualifica la regulació constitucional de *provisional* (com a aspecte negatiu) com si es qualifica de *flexible* (com a aspecte positiu),<sup>12</sup> la veritat és que per als tres territoris *històrics* no era provisional i tampoc no era flexible perquè venia predeterminada en tots els seus aspectes més essencials; i tampoc ho era per als territoris que estatuïssin per mitjà de l'art. 151. Es vol dir amb això que la Constitució mantenia (i manté) tres intensitats normatives diferenciades pel que fa a la regulació del model.

Però, com és sabut, aquesta diferenciació va ser materialment eliminada pel procés polític posterior (procés, d'altra banda, conegut amb escreix, encara que molt pobrament analitzat en perspectiva constitucionalista). En el seu estat actual, caracteritzat per una nova onada de projectes de reforma estatutària, fa l'efecte que una altra vegada ens trobem al començament del camí després de més de vint-i-cinc anys de vigència de la Constitució; i, com va succeir en les seves diverses etapes, tornen a plantejar-se els mateixos problemes tòpics que van acompanyar tota la seva marxa: la diferenciació entre nacionalitats i regions, el sentit de la identitat nacional-estatal i nacional-autonòmica, la denúncia d'intolerables pretesos privilegis, la fallida de la unitat pàtria, l'autonomia financera i, en resum, la dificultat de la integració de tots els territoris en un mateix camp d'afinitat unitària estatal.

---

11. Veg. el meu treball «Reforma estatutaria y reforma constitucional», a M. Terol Becerra (coord.) a *El Estado autonómico 'in fieri'*, Sevilla, Institut Andalús d'Administració Pública, 2005, p. 9-36.

12. Veg. G. Trujillo, «Consideraciones sobre la identidad constitucional del Estado autonómico», a *Organización territorial del Estado*, Salamanca, Universitat de Salamanca, 1993, p. 193.

Això, per si mateix, posa de manifest que, en camps bastant allunyats al del vell enfrontament entre les denominades *dues Espanyes*, l'estructura del repartiment territorial del poder continua amb un alt grau d'instabilitat jurídica i política. Es pot, fins i tot, afirmar que, en cap altre moment anterior, les grans formacions polítiques estatals havien manifestat els seus fraccionaments interns com els manifesten ara; de manera que, sense entrar en un àmbit que ens és aliè, cada sector territorial (i, dintre de cada sector territorial, amb posicions enfrontades) sembla determinar la seva posició enfront de les reformes estatutàries sense comptar amb direccions polítiques estatals sota la pauta comuna de no quedar el darrer en la carrera competencial i financera.

### II.3. El marc normatiu estructural

I és que el fenomen no podia esdevenir de manera gaire diferent si tenim en compte els trets estàtics actuals que conflueixen en el model autonòmic. D'una banda, (a) ens trobem amb una pèrdua de normativitat de la Constitució; de l'altra, (b) amb un augment de les pressions autonòmiques, i, en últim terme, (c) amb un quadre summament complex i desequilibrat de relacions entre l'Estat central i les comunitats autònomes i d'aquestes entre si. Tot això es desenvolupa en un marc jurídic compost per l'anomenat *bloc de la constitucionalitat*.

#### a) La pèrdua de normativitat constitucional

La pèrdua o no-assumpció de la normativitat de la Constitució és un tema àmpliament conegut encara que singularment tractat. Com se sap, un important sector de preceptes de la Constitució ja no són operatius<sup>13</sup> (fet que tampoc vol dir que hagin deixat de ser vigents); un altre simplement s'incompleix,<sup>14</sup> i un tercer, a manera de grup mixt, o preveu situacions ja impossibles o es manté permanentment desactivat.<sup>15</sup> Al costat d'això, es troben amplis camps sense normes pel que fa a les relacions intercomunitàries amb una més que notable confusió sobre les posicions institucionals respectives, una indeterminació de

13. Art. 143, 144, 146, 151 i totes les disposicions transitòries de la CE.

14. Art. 69.1 i 5 CE.

15. Art. 2 quant a la distinció entre nacionalitats i regions, i disposició addicional primera sobre drets històrics.

les regles que articulen els diversos nivells de govern, una absència destacada per tota la doctrina en la participació en els òrgans de decisió de l'Estat, una indeterminació més o menys calculada del paper autonòmic a la Unió Europea i un general viure d'esquena (o bé en contra) a la resta de les comunitats autònomes i, en el que es pot, respecte de l'Estat central.<sup>16</sup>

Però, per sobre de tot això, el que no apareix ni amb claredat ni sense és el quadre d'articulació de les parts entre si per formar el tot estatal. Per això, hi poden haver interpretacions generals preses del federalisme dual,<sup>17</sup> del federalisme cooperatiu o d'execució,<sup>18</sup> de l'Estat unitari regional<sup>19</sup> i, fins i tot, fórmules a mig camí entre el federalisme i la confederació,<sup>20</sup> a cap de les quals no els falta una part de raó. I, per això també, hi caben tantes interpretacions, igualment legítimes i contradictòries, sobre la posició dels estatuts d'autonomia pel que fa a la Constitució i, fins i tot, en les seves pròpies relacions internormatives.<sup>21</sup> La culminació de tot aquest regirat món interpretatiu, almenys a parer meu, és representada per l'anomenat *bloc de la constitucionalitat*, troballa que, segons Rubio Llorente, «s'adapta miraculosament a les nostres necessitats».<sup>22</sup> I és miraculós, sens dubte, que es posi, dintre d'un mateix bloc, Constitució, estatuts d'autonomia, lleis orgàniques de delegació i de transferència, lleis marc, normes bàsiques del Govern central i, fins i tot, ordres ministerials que puguin contenir normes bàsiques, totes reconduïdes i entrelaçades a l'empara de l'art. 28 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional; norma, aquesta última, per a molts innecessària i per a altres inconstitucional.<sup>23</sup> La mera existència d'aquest, més que bloc,

16. Vegeu referent a això el detallat relat-crítica que efectua I. Aja, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003, 2a ed., p. 207 i s.

17. Vegeu la posició de C. Viver Pi-Sunyer, a *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Barcelona, 1998.

18. E. García de Enterría, a *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985, sobretot «El futuro de las autonomías territoriales», p. 474 i s.

19. J. Ferrando Badia, *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Madrid, Tecnos, 1978.

20. Gurutz Jáuregui, *Contra el Estado-Nación. En torno al hecho y la cuestión nacional*, Madrid, Siglo XXI, 1986.

21. Vegeu la contraposició, per exemple, en les posicions de C. Aguado Renedo (*El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, CEC, 1996) i de M. Barceló Serramallera (*La Ley Orgánica. Ambito material y posición en el sistema de fuentes*, Barcelona, Atelier, 2004).

22. Vegeu F. Rubio Llorente, «El bloque de la constitucionalidad», REDC, núm. 27, 1989, p. 10.

23. P. Requejo Rodríguez, *Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad*, Oviedo, Universitat d'Oviedo, 1997.

“aglomerat” posa molt bé de manifest la desestructura ordenamental, conseqüència, al seu torn, de la mateixa indefinició estructural de l'Estat constitucional.

## b) Pressions autonomistes

Això s'esdevé perquè, com dèiem abans, no es va plasmar el sentit que la Constitució atorgava al sector que aquesta mateixa havia regulat amb detall i es va diluir en el procés de generalització indiscriminada posterior a l'adequada articulació constitucional dels diversos components. D'aquesta manera és com ara se segueix estant en una situació molt semblant de provisionalitat i de falta d'encaix del sistema. Si tenim en compte que l'última gran operació de reordenació es va efectuar entre 1992 i 1996, haurem de convenir que no han passat gaires anys des del moment que es va declarar oficialment “culminat” el procés autonòmic fins que s'ha tornat a recomençar una altra “culminació”.<sup>24</sup> És a dir, de nou, encara que amb una dinàmica molt diferent a la pròpia del procés anterior, s'ha tornat a iniciar una via de pressions autonomistes que, si bé arrenca d'opcions polítiques assumides, discorre per un camí que no només admet el sistema sinó que, ara per ara, és connatural a si mateix.

Es tracta, així, de pressions amb les quals els seus promotors pretenen no tant una adaptació com un canvi important en les quotes d'autogovern –i sobre això també tindrem alguna cosa a dir–, sense modificar aparentment el quadre constitucional, tret del projecte que en el seu moment va presentar el Partit Nacionalista Basc. Però, havent partit aquestes iniciatives de Catalunya i del País Basc, immediatament han estat seguides per gairebé tota la resta de comunitats autònomes i en algunes sembla que ja s'ha arribat a un acord de reforma entre les principals forces polítiques (València i Balears).

No sembla que aquest sigui el lloc més idoni per comentar aquest fenomen que sembla reproduir el que ja es va viure després de l'aprovació dels primers estatuts basc i català i el desencadenament polític dels efectes homogeneïtzadors, que tan bé es coneixen. El que sí que ens interessa ressaltar, pel que

---

24. Els pactes signats el 28 de febrer de 1992 afirmaven expressament que pretenien «ultimar, d'acord amb les previsions constitucionals, la definició concreta del desenvolupament del títol VIII de la Constitució»; vegeu *Acuerdos autonómicos de 28 de febrero de 1992*, Madrid, MAP, 1992, p. 20.

tenen de contrast institucional amb el passat, són els dos elements originals que es destaquen en aquesta nova fase: en primer lloc, que les iniciatives de reforma han sortit, sense mediació central, del mateix si de les institucions autonòmiques; i, en segon lloc, que, sota una aparença uniforme, s'han trobat dos models estatutaris amb pretensions d'autogovern no només diferenciats sinó també, en bona part, enfrontats. De manera que, pel que fa a aquest últim punt, allò que es troba en primera línia política, fins i tot per sobre (i això és el rellevant) de possibles modificacions constitucionals induïdes, és si continuem amb un escenari de reforçada homogeneïtat autonòmica o si s'introdueix un escenari d'asimetria estatutària i, per tant, de diferenciació en el repartiment de poder; la conseqüència jurídica d'això hauria de ser, igualment, una asimetria real en la naturalesa constitucional dels diferents estatuts. Es barregen, d'aquesta manera, dues qüestions que conflueixen en una de sola: un intent de revitalitzar el principi dispositiu consagrat a la Constitució mitjançant la manifestació de la voluntat expressa de les institucions autonòmiques afectades (amb el que té de novetat respecte del procés anterior i pel que fa al primer aspecte) i un intent d'aconseguir que la plasmació d'aquest principi dispositiu (segon aspecte, com he dit) pugui reconèixer i articular reconeixements diferenciats d'autogovern.

Sens dubte, cap d'aquests no és el millor escenari possible, abstracció feta, a més, de la complicada conjuntura política general. Però si alguna cosa posen de manifest els elements que acabem d'esmentar és la inestabilitat i la contradicció del sistema: d'una banda, la via institucional de reforma estatutària és del tot legítima i en aparença es troba expedita, però d'altra, el seu mer inici per una de les comunitats autònomes *històriques* sembla posar en qüestió els fonaments mateixos del sistema.

### c) Absència d'un sistema coherent de relacions en l'estructura estatal composta

I, probablement, en els termes en què es troba el model actual, les coses no poden discórrer per vies diferents. És suficient per fonamentar aquesta afirmació fer referència al que abans denominàvem «el quadre summament complex de relacions entre l'Estat i les comunitats autònomes i d'aquestes entre si».

Cal asseverar, com tota la doctrina manifesta,<sup>25</sup> que la transformació produïda a l'Estat espanyol ha estat extraordinàriament profunda. Transformació que ha afectat tots els àmbits de la vida política, econòmica i social i que, pel que fa al nostre tema, ha canviat de manera decisiva i possiblement sense retorn l'estructura centralista de l'Estat i l'ha substituïda per la d'un Estat compost i descentralitzat. Però si d'això no hi ha el menor dubte, tampoc n'hi ha, almenys a parer meu, que aquest canvi ha estat el resultat d'una espècie de tractament plurimorf i desigual que ha pretès uniformar i, per dir-ho així, homologar realitats polítiques de naturalesa i consciència social radicalment diferents i de molt difícil assimilació unitària utilitzant mecanismes idèntics que els emprats per dur a terme la reforma "política" i la transició a la democràcia: una espècie de "revolució burgesa" comandada des dels mateixos centres del poder estatal en el millor estil centreeuropeu.<sup>26</sup>

Des d'aquesta òptica, el procés de descentralització política no ha pretès altra cosa que no fos obtenir una de les dues facetes que la doctrina destaca com a inherents a aquest tipus de canvis: més eficàcia en la gestió dels assumptes estatals o, en termes més simples, la modernització de l'Estat mantenint a les seves mans de manera primària, de vegades, o de manera última, en unes altres, la direcció de l'exercici del poder; no sembla, en canvi, que hagi pretès aconseguir un sistema d'autogovern territorial identitari com a expressió de l'altra faceta pròpia de la descentralització política (sistema específic de *devolution* o, si es prefeix, en llenguatge més proper, d'integració o d'acomodació). I és en aquesta

---

25. Com recollia E. Albertí, «El procés de descentralització política que ha tingut lloc a Espanya des del 1978 (o fins i tot una mica abans, si es considera també el període inicial de la transició política, amb el restabliment provisional de la Generalitat de Catalunya i la instauració, també provisional, de règims de preautonomia en la major part dels territoris que després es convertirien en comunitats autònomes), constitueix, en efecte, una dels experiències de descentralització territorial de l'Estat amb més èxit del segle XX, reconeguda com a tal en l'àmbit internacional i comparat, tant per la rapidesa amb què s'ha fet com per la profunditat del canvi operat i els resultats obtinguts, en termes d'autonomia i autogovern, per les nacionalitats i les regions», a *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Barcelona, Publicacions del Parlament de Catalunya, 2003, p. 41.

26. No sembla que s'hagi insistit gaire en les sorprenents semblances entre els processos de descentralització espanyola i de construcció de la unitat europea. Pel que fa a la seva coherència interna, ambdós s'han desenvolupat des d'una direcció centralitzada, amb mecanismes per buscar la unitat en la diversitat i amb un pols polític directorial en tots els sentits del terme. I ambdós, en gran part, fent cas omís dels interessats directes del procés, a l'efecte democràtic: els territoris i els seus ciutadans, en el cas espanyol, i els estats i els seus ciutadans, en el cas europeu. Això ens pot donar notícia que la racionalitat tècnica no s'imposa necessàriament a la racionalitat democràtica o, si es vol, que aquesta última és, de vegades, capaç d'imposar-se a la primera.

tensió, en la qual se sobreposen “lectures” diferents, on s’insereix la complexitat de relacions dintre d’un sistema que diu que vol ambdues facetes però que només tendeix a abastar-ne una.<sup>27</sup>

Per fer una enumeració succinta d’alguns trets d’aquesta complexitat es podrien ressaltar, al meu parer, els elements següents: pel que fa a l’estructura de l’ordenament, ambigüitat en la naturalesa constitucional dels estatuts d’autonomia, indefinició de les normes de relació competencial, caràcter insegur de les lleis orgàniques i absència de regles d’integració de les fonts pròpies autonòmiques en l’ordenament estatal;<sup>28</sup> pel que fa a les relacions institucionals, proliferació de xarxes d’interrelacions competencials que enfosqueixen els camps d’actuació, ja siguin propis, compartits o concurrents;<sup>29</sup> i pel que fa a les relacions pròpiament polítiques, pràctica inexistència de participació de les institucions autonòmiques en els poders clàssics de l’Estat i, en paradoxa aparent, sobre-dimensionament conjuntural de les formacions polítiques nacionalistes en les decisions del Govern central.<sup>30</sup>

---

27. Com afirma E. Fossas Espadaler, «No obstante, el desarrollo del modelo autonómico ha mostrado sus limitaciones para conseguir el principal objetivo que perseguía la Constitución, es decir, la acomodación de las nacionalidades históricas en un espacio constitucional común que les garantizara un reconocimiento constitucional y una autonomía política», a E. Fossas i F. Requejo, *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, Trotta, 1999, p. 291.

28. Sobre la crítica al concepte de *bloc de la constitucionalitat*, em remeto al meu treball «Sobre la configuración del modelo territorial de Estado y el bloque de constitucionalidad», a *Informe Pi i Sunyer sobre Comunitats Autònomes 1995-1996*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, 1996, p. 963-984.

29. Creiem que el diagnòstic que efectua E. Albertí Rovira és molt adequat al cas: «A través de nombrosos decrets de traspassos de serveis i mitjans, especialment en la primera etapa de les transferències, però també a través de la nombrosa legislació estatal amb capacitat per a incidir en la delimitació de competències (legislació bàsica, legislació que ha d’ésser executada per els comunitats autònomes, lleis *competencials*) s’ha anat creant una xarxa molt espessa d’interrelacions competencials entre l’Estat i les comunitats, fruit moltes vegades més de les resistències del poder central, i especialment de l’Executiu i de l’Administració estatals, de perdre capacitat d’intervenció en els sectors que passaven a dependre de la competència autonòmica que de l’intent de crear un conjunt de relacions de col·laboració i coordinació, que ha acabat per conferir una extraordinària complexitat a la distribució de competències entre els dos nivells de govern, en la qual és fa molt difícil a vegades destriar amb una certa precisió quines són les responsabilitats que incumbeixen a cada part.» (p. 63).

30. En una aportació bastant sobrada dels prejudicis ideològics als quals ens referiem al principi, F. Balaguer atribuïa a les minories nacionalistes no només el seu sobredimensionament polític en les conjuntures en què el partit majoritari governant no té majoria absoluta (la qual cosa ha estat i és en aquests moments evident) sinó també la seva decidida voluntat de trencar el principi d’igualtat estatal i amb aquest, pràcticament, l’Estat: «*la posición de las minorías nacionalistas no deja lugar a dudas respecto de su persistencia en la idea de consolidar una situación desigual respecto del*



Com és obvi, no podem estendre aquestes breus línies al comentari detallat de cadascun d'aquests elements. Però, en el seu conjunt, posen en relleu no només la indeterminació constitucional actual de l'estructura de l'Estat sinó també els problemes concrets organitzatius i d'articulació de les diverses instàncies que, a hores d'ara, encara pateix perquè el problema de fons no està resolt.

### III. Algunes notes sobre el procés autonòmic i sobre la conjuntura actual

#### III.1. Un problema d'estructura constitucional adequada

Hi ha, sens dubte, veus molt autoritzades que s'oposen de manera radical a la reforma de la Constitució,<sup>31</sup> encara que existeix una opinió general que hauria de ser *aggiornata* o actualitzada en alguns aspectes potencialment poc conflictius, com és el relatiu a la composició i les funcions del Senat,<sup>32</sup> a algun tema sobre l'ordre de successió a la Corona i a la posició de l'ordenament constitucional espanyol respecte de l'europeu. La conjuntura ha volgut que els dos últims hagin perdut la urgència pels últims esdeveniments en la família reial i en els referèndums estatals europeus, mentre que el primer ha passat a segon pla en cobrar rellevància en aquest camp, gairebé única, el problema del sistema de finançament autonòmic.

Amb això, la qüestió torna a ser una qüestió pròpia de determinats programes polítics (i, de fet, va tenir actualitat en formar part del programa electoral del PSOE en les últimes eleccions) o pròpia de la reflexió teoricodoctrinal

---

*resto de Comunidades Autónomas*) i «Como la desigualdad competencial entre Comunidades Autónoma tiene límites inevitables salvo que se quiera destruir formalmente el Estado, se busca la desigualdad financiera que no es sino una forma encubierta de garantizar el Estado 'autonómico asimétrico'». Vegeu «La constitucionalización del Estado autonómico», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 9, 1997, p. 142 i 143. Però sembla clar que de la Constitució no es pot deduir la interdicció de l'anomenat *Estat autonòmic asimètric* (més aviat succeeix el contrari); i el que no és sinó un producte de l'escassa coherència del model polític de l'Estat es transforma en aquesta aportació en una denúncia d'una maldat intrínseca no solament de les forces polítiques nacionalistes sinó també de les comunitats autònomes on aquestes forces polítiques són presents.

31. Vegeu referent a això, P. Cruz Villalón, «La constitució territorial de l'Estat», *Autonomies*, núm. 13, 1991, p. 67. No obstant això, matisant l'anterior i recomanant un cert ordre, vegeu també el seu article al diari *El País*, de 7 d'octubre de 2004, «La cesta de la reforma».

32. Vegeu una de les últimes aportacions referents a aquest tema, a F. Rubio Llorente, «La necesidad de la reforma constitucional», conferència (text en línia).

si es relaciona amb la que en aquest moment estem mantenint sobre l'estructura de l'Estat. No cal dir que aquí ens inscrivim en aquesta segona línia i que es troba per complet allunyat dels nostres desitjos i possibilitats tercerjar en la primera.

Però, sent una qüestió doctrinal, segueix sent, sens dubte, una qüestió transcendent per al nostre present i per al nostre futur immediat perquè una qüestió, com s'indicava més amunt, no resolta. Tot repetint els tòpics en ús sobre els reptes amb els quals es va enfrontar el procés constituent espanyol (sistema democràtic, paper de l'exèrcit, relacions Església catòlica-Estat i estructura territorial) només l'últim és present i permanent, i cobra més o menys intensitat segons els moments i segons els territoris des dels quals s'observa. Per això, al marge de les tesis orteguianes sobre la impossibilitat de solució del problema i la necessitat d'aprenentatge per conviure-hi, la veritat és que, *en perspectiva constitucional*, no només es tracta d'identificar-lo i assenyalar-ne l'existència sinó també de buscar-ne les possibles causes i d'oferir alternatives que s'estimin adequades perquè deixi d'existir com a tal.

El punt de partida, per tant, és que ens trobem davant un problema d'estructura constitucional i no simplement davant una qüestió d'arranjament «i millora de les institucions», com deien els nostres constituents gaditans. Si analitzem, per exemple, la proposta de la Comissió d'Estudi nomenada pel Parlament de Catalunya «per a l'aprofundiment de l'autogovern», resolució adoptada per tots els grups parlamentaris llevat del Partit Popular, veurem que, al costat de qüestions com ara l'ús extensiu de les competències estatals,<sup>33</sup> es denuncia la falta de reconeixement institucional del caràcter plurinacional de l'Estat; i, en aquest sentit, es reivindica el ple reconeixement dels principis d'autonomia territorial, plurinacionalitat, plurilingüisme i la institucionalització de la participació de la Generalitat a la Unió Europea. No ens trobem, doncs, davant un simple “memorial de greuges” per l'inadequat comportament de les institucions centrals; ens trobem davant una veritable reivindicació de canvi en les estructures de repartiment del poder polític en el seu nivell més profundament

---

33. Es denunciava aquest ús extensiu pel sentit que l'Estat central donava a les bases o normes bàsiques, a les lleis orgàniques, a les anomenades *competències transversals*, a la interpretació desbordant del principi d'igualació en l'exercici de deures i drets constitucionals (art. 149.1.1 CE), a l'abús del criteri d'interès general o supraautonòmic i a la debilitat de l'ús d'instruments de col·laboració. Es pot analitzar aquest informe en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 366, de 5 de desembre de 2002.

constitucional si, per utilitzar els termes de Dworkin, ens prenem l'Estat autònom «seriosament».

I sigui quina sigui la resposta que pretengui explicar aquestes reivindicacions (des de la del conegut egoisme institucional de Catalunya fins a la més benèvola que aquelles reivindicacions són simplement equivocades), la veritat és que posen de manifest un important problema de desajustament o, com ara es diu, de falta d'acomodació a les expectatives de participació en l'exercici del poder. Això ve del procés seguit des del moment constituent fins avui i de la cristallització d'aquest procés en la present (i no en una altra de possible) forma d'Estat.

Perquè, segons s'indicava anteriorment i al marge de la falta de consens en matèria d'estructuració territorial, en el text de la Constitució, única verificació jurídica possible del pacte constituent, no només no es trobava l'actual determinació estatal de la distribució territorial del poder sinó que n'hi havia una altra de molt diferent; i encara hi segueix sent. I si en fem una interpretació textual, ens trobem amb els tres graus de regulació a què abans ens referíem: una regulació constitucional completa sobre les comunitats històriques; una regulació completa encara que condicionada al conglomerat territorial que es formés i a la voluntat autònoma d'aquests conglomerats assimilable a l'anterior; i una configuració no només incompleta sinó també indefinida (si es vol, una prefiguració) per a la resta de possibles territoris. En el primer i segon tipus, la caracterització no venia tant pel gruix de competències materials que haurien d'assumir els seus estatuts com per la caracterització política que la Constitució atorgava a aquests nous ens i, com a conseqüència, pel seu entroncament constitucional dintre de l'estructura composta de l'Estat. Això és l'únic que estava marcat per complet a la Constitució i, com a resultat, és el que posseïa i posseïx un reconeixement o estatus constitucional directe.

Per tant, la Constitució no contenia ni un embrió ni una definició mínima d'Estat federal de cap tipus, però tampoc del de l'Estat autònom que després ha sobrevingut amb caràcter general i homogeni. I per això no és exacte afirmar, com deia abans, que el procés estatuent fos un procés constituent o que es produís, menys de tres anys després de la seva promulgació, una estranya convenció constitucional que modifiqués per complet el quadre del seu text. El que va succeir va ser una altra cosa molt diferent.

Si ho analitzem, la pedra de toc de tot el sistema residia en el paper que s'atorgava als diferents estatuts d'autonomia en relació amb la Constitució i en relació amb *la posició que els ens autònoms haguessin d'obtenir en l'estructura estatal*. I això es troba descrit de manera febaent a l'art. 151.2 i 152 CE: elaboració dels estatuts per l'assemblea de parlamentaris, Comissió mixta per al pacte amb la Comissió constitucional del Congrés, referèndum popular de l'acord i la ratificació per les Corts; sistema polític parlamentari i poders propis de les distintes institucions autonòmiques; sistema d'autoreforma de l'Estatut; Tribunal Superior de Justícia i possibilitat de creació d'entitats territorials pròpies.

Tot això només indicava que aquestes comunitats autònomes s'integraven en l'Estat amb poder polític propi per mandat de la Constitució, independentment que, a més, *poguessin* assumir de manera immediata la totalitat del quadre de competències que la Constitució brindava. Per tant, *el prius de regulació es trobava no en l'anomenat sostre competencial sinó en la posició que se'ls atorgava dintre de l'estructura estatal*. En aquesta situació, és evident que els seus respectius estatuts, al marge de la "forma", es convertien en veritables lleis constitucionals que *obligatòriament* (i no simplement amb els continguts "mínims" a què fa referència l'art. 147) havien de regular el sistema de govern i el sistema de reforma. No era un sistema federal perquè no s'atorgava poder constituent als territoris esmentats, mancaven de Constitució originària i, entre altres qüestions, no se'ls reconeixia un poder judicial propi encara que, amb algunes dificultats, se'n pogués derivar un ordenament jurídic diferenciat i identificable. I no era un sistema autonòmic general i molt menys uniforme pel que ja hem analitzat, sinó un sistema –i, en el no desenvolupat, presistema– que contenia regulacions constitucionals que atorgaven als territoris una naturalesa politicoestatal marcadament separada.<sup>34</sup>

I això és el que van percebre immediatament les forces polítiques i socials, el Govern i, fins i tot, la institució militar. En la mesura que comportava més

---

34. A. Ruiz Robledo, «Veinticinco años de Estado Autonómico», a RDPol, núm. 58-59, monogràfic, Madrid, 2003-2004, p. 715. Amb més càrrega crítica (ja que les seves observacions s'adreçaven al text de la Constitució poc abans que aquesta fos promulgada), T. R. Fernández assenyalava que «*las Comunidades especiales (es decir, las del art. 151 y disposición transitoria segunda) son entidades políticas 'strictu sensu', dotadas de un auténtico poder legislativo en el ámbito de sus competencias específicas [...]. Las Comunidades de Derecho común carecen, por el contrario, de este poder legislativo propio, al que ningún pasaje del texto constitucional le da soporte directa o indirectamente. [...] La Constitución ha organizado, pues, dos tipos de regiones cualitativamente diferentes, unas de carácter o nivel político y otras simplemente administrativas*», a *Lecturas sobre la Constitución Española*, vol. I, Madrid, UNED, 1978, p. 351.

consagració del que ja llavors es denominava *principi dispositiu*, significava que, per mitjà de la voluntarietat, sectors territorials importants del país (i, en concret i entre d'altres possibles, Andalusia, València, Aragó i Canàries) podien erigir-se en entitats polítiques constitucionals, sense mediació del Govern central i de les seves corresponents forces de suport, compartint i, si escau, discutint el repartiment del poder polític i la seva pròpia definició constitucional estatal amb aquest mateix Govern central. I això, i precisament això –que és el que tenia de “rupturista” enfront del simple “reformisme” el text de la Constitució–,<sup>35</sup> va ser el que no va respectar el procés de desplegament constitucional posterior sota l'escassament tècnica però coneguda política del “café per a tots”.

S'ha repetit amb insistència que tant els pactes autonòmics del 1981 com la seva primera culminació provisional el 1992 van ser opcions polítiques legítimes constitucionalment vàlides i permeses. Al meu parer, aquesta afirmació ha de ser matisada en diversos sentits. Perquè la veritat és que, al marge del semi-fracàs d'algunes opcions importants consagrades en el Projecte de llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic, les línies de força que contenia, transsumpte, al seu torn, dels pactes de 1981, es van anar implantant de manera mecànica i directa i, com s'assenyalava més amunt, sense tenir en compte la voluntat dels territoris afectats (i, podríem dir, contra la voluntat política expressa manifestada en alguns d'aquests).<sup>36</sup> I la més important d'aquestes línies de força no residia tant en la igualació competencial (cosa que, com se sap, no s'ha donat plenament en tots els àmbits materials possibles per falta d'interès dels territoris afectats ni tan sols després de les reformes estatutàries que hi ha hagut després dels pactes de 1992) com en la igualació de la posició jurídicocostitucional de tots els territoris. Amb això es privava de sentit una de les finalitats preteses per la Constitució i expressades en la diferenciació entre nacionalitats i regions a què es refereix el seu art. 2: crear un Estat integrador de territoris amb cons-

---

35. A la denominada *Transició política*, les dues opcions principals van ser les del reformisme intern i la del rupturisme. *De facto*, va triomfar la primera i aquesta va esmicolar la segona; tanmateix, la veritat és que al marge de les «ombres del sistema constitucional espanyol» (com es denomina l'obra crítica col·lectiva al resultat d'aquesta transició –ed. de J. R. Capella, Madrid, Trotta, 2003– en la qual la gran absent, a parer meu, és l'estructura territorial de l'Estat) el contingut del pacte constitucional reflectit a la Constitució oferia elements normatius vinculants en el tema territorial l'incompliment o la *superació* dels quals encara estem pagant.

36. Vegeu els relats d'esdeveniments, a C. Garrido López, *Demanda regional y proceso autonómico. La formación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Madrid, Tecnos, 1999; DA, *El nacimiento del Estatuto valenciano*, València, F. Prof. Manuel Broseta, 2001.

ciències socials i polítiques diferents, com el preàmbul constitucional n'havia deixat constància,<sup>37</sup> dotant-los d'estatus politicoconstitucionals específics.

Luis López Guerra posava l'èmfasi en aquest aspecte d'integració com a l'element definidor del model autonòmic<sup>38</sup> derivat de la Constitució; i en això coincidim. Però, per descomptat, no és el model derivat del procés de desplegament constitucional que *de facto* s'ha produït. Aquest respon molt més adequadament a la visió descrita per E. García de Enterría, un dels grans mentors, com he assenyalat, d'aquest desplegament: segons aquest autor, que rebutja expressament que aquest model pretengui una restitució o justícia històrica, l'autonomia és, abans de res, una tècnica funcional de govern.<sup>39</sup> I com a tal tècnica funcional de govern es va imposar.

Però, a més, s'ha imposat com a model no només d'Estat realment existent, pel que deia anteriorment, sinó també com a model constitucional dotat, en conseqüència, de la plena normativitat i legitimitat que es predica de la nostra Llei fonamental. És a dir, s'ha convalidat per la via ideològica el que des del punt de vista jurídic és d'impossible justificació: atribuir el mateix nivell de legitimitat i força constitucional a les autonomies configurades en la Constitució que a les configurades fora d'aquesta; i formant el mateix bloc (el bloc de la constitucionalitat) s'ha elevat a categoria única la conjunció de les unes i les altres. Per això succeeix que quan algun autor pretén explicar i justificar jurídicament aquest fenomen es veu obligat a crear figures realment enginyoses encara que, al meu parer, poc convincents. Així, M. Aragón indica que la peculiaritat de la nostra Constitució és ser una Constitució complexa i composta perquè està forma-

---

37. «Protegir tots els espanyols i pobles d'Espanya en l'exercici dels drets humans, les seves cultures i tradicions, llengües i institucions».

38. «Como consecuencia, la autonomía política no aparece como una técnica optimizadora de valor como la eficacia administrativa o el acercamiento del poder a los ciudadanos, sino como la garantía del mantenimiento de la identidad de unas realidades históricas, nacionalidades y regiones. Que se consideran como entes preexistentes y diferenciados», a L. López Guerra, «El modelo autonómico», *Autonomías*, núm. 20, p. 171.

39. «La autonomía territorial es una técnica funcional de gobierno y su soporte verdadero, más que una hipotética justicia de restitución histórica o cultural, está en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos que les conciernen, derechos que tienen igual quienes se amparan en ciertas tradiciones que los intereses mantienen y afirman que aquellos otros que han venido al mundo sin antecedentes tan ilustres y provienen del común de la estirpe», a E. García de Enterría, «Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas», a *La revisión del sistema de autonomías territoriales*, Madrid, 1988, p. 38.

da per normes de rang diferent. I, en aquest sentit, afegeix que existeixen unes normes constitucionals primàries i unes normes constitucionals secundàries; i, per tant, un poder constituent primari i un poder constituent secundari.<sup>40</sup> En conseqüència, la seva tesi és que el model estatal està perfectament definit en tots els seus trets constitucionals encara que li faltin algunes qüestions menors per perfilar; i d'aquí deriva de manera expressa la seva posició general: «Crec que la fórmula constitucional-estatutària que hem adoptat es correspon amb una solució política de fons, que ha estat la determinant d'aquest model: la coexistència de la nació espanyola amb els nacionalitats catalana i basca, principalment, i per això, la també coexistència del sentiment nacional espanyol amb els sentiments nacionalistes català i basc. *Coexistència que funciona (fins ara ho ha fet) sempre que hi hagi un equilibri basat en la moderació, és a dir, en un perfil baix d'aquests sentiments nacionals i nacionalistes*» (la cursiva és nostra).<sup>41</sup> Si, per decisió política de fons, fa al·lusió als pactes polítics postconstitucionals de 1981 i 1992, sens dubte, l'autor encerta plenament; si, en canvi, es refereix a la decisió política de fons que va expressar en el seu moment, mitjançant el suprem text normatiu de la Constitució, el propi poder constituent, creiem, per la línia d'argumentació seguida per nosaltres, que s'erra.

Arribem així al que aquí s'entén com el punt últim de les nostres consideracions. Reprenent l'última citació, no creiem que del perfil baix dels sentiments nacionals i nacionalistes s'hagi de desprendre la constitucionalitat d'un model ni de bon tros el seu major o menor grau d'incert polític o social. És, valgui l'opinió contrària, justament al revés; i així ho ha estat durant gairebé tres segles: de la conformació constitucional-estatal no ha depès mai –i, pel que aquí es defensa, tampoc ara– l'acceptació o el rebuig estatals dels «perfils de sentiments nacionalistes»; i, probablement, tampoc al revés. Aquests anomenats *sentiments* han constituït –encara que només en certa manera– una variable independent del sistema perquè, en qualsevol grau, per una via o una altra, sempre s'han tro-

---

40. La citació mereix la pena de ser recollida perquè, a parer meu, és un bon exercici de simulació jurídica en la mateixa línia que actua, segons indicàvem, l'anomenat *bloc de la constitucionalitat*: «Crec que si superem el temor a modernitzar vells conceptes i tractem d'adaptar-los a la nostra realitat jurídico-política, no resultaria incorrecte, doncs, parlar en l'ordenament espanyol d'unes normes constitucionals primàries i d'unes normes constitucionals secundàries i, per això mateix, d'un poder constituent primari i d'un poder constituent secundari amb els seves maneres genuïnes de manifestació de voluntat.» Vegeu M. Aragón, «L'Estat autonòmic: model indefinit o model inacabat?», *Autonomies*, núm. 20, p. 184.

41. M. Aragón, *op. cit.*, p. 186.

bat fora d'aquest. El canvi històric volgut per la Constitució és que aquests sentiments, alts, baixos o mitjans formessin part integrant del mateix sistema. *Per això, del que ara es tracta, entenem, és que han de ser part del mateix sistema, perquè així ho va entendre la Constitució o, almenys, una de les versions que considerem més raonables de la Constitució.*

Sense necessitat de tornar a examinar al detall l'operació dels diversos pactes autonòmics, segons s'indicava més amunt i hem detallat en un altre lloc,<sup>42</sup> la fixació del mapa autonòmic, l'adjudicació d'un bloc o patró competencial comú, la dotació general d'assemblees legislatives, la creació d'un sistema tipus de govern autonòmic, els mecanismes, més o menys unitaris, de transferència de competències, el reconeixement generalitzat de la identitat jurídica de les diverses comunitats autònomes i la direcció estrictament jerarquitzada de tot el procés d'implantació constitueixen els trets essencials del model tal com ha arribat fins a nosaltres; i tal com una bona part de la doctrina sembla voler que continuï indefinidament.

### III.2. Integració i descentralització com a alternatives enfrontades

I, tanmateix, en la nostra opinió, no hi ha correspondència jurídica entre Constitució i model estatutari. Són, com s'ha indicat, dos plans que sens dubte forçosament i forçadament interactuen, però que contenen postulats, finalitats i lògiques diferenciades, si no enfrontades. Per això, les perspectives doctrinals que diuen partir *de Constitutione lata*, perquè és aquesta la funció essencial del jurista, i no de *Constitutione ferenda*, estan jugant amb un equívoc poderós, com és entendre com a Constitució el que no és Constitució sinó simple voluntat política legalment formalitzada.<sup>43</sup> En realitat, pel que s'ha assenyalat, en la matèria que estem tractant hi ha dos models d'Estat superposats: el model constitucio-

---

42. M. J. Terol Becerra (coord.), «El Estado autonómico *in fieri*», a *Reforma estatutaria y reforma constitucional*, *op. cit.*, p. 25-26.

43. Són infinitat les aportacions que es veuen en l'obligació d'anunciar que les seves anàlisis són «estricteament jurídiques» i que, en conseqüència, en el nostre camp, operen sobre la base del dret positiu constitucional (*de Constitutione lata*). No és el moment d'aturar-se en això, però, com a exercici, no és especialment difícilós trobar-hi uns *ferenda* perfectament assumits i encara uns sistemes molt complets que no són extraïbles més que de presumptes "llacunes" constitucionals o incorreccions tècniques; és a dir, de la mateixa concepció ideològica del cas.



nal originari en el qual s'inscriuen les comunitats autònomes *històriques*, a més de la d'Andalusia, i el model estatutari, que podríem anomenar *derivat*, en el qual opera la resta de comunitats autònomes (llevat, evidentment, de Ceuta i Melilla). I es tracta de dos models la unificació dels quals, en haver operat en camps separats, és, ara per ara, impossible, no només de *Constitutione lata*, sinó també perquè es mouen en relació amb objectius socials, polítics i juridicoconstitucionals divergents, responen a dos cànons de difícil coexistència i articulació: el de la descentralització, les segones, i el de la integració, les primeres. Val la pena indicar un fet obvi: un cop aconseguida la integració, paral·lelament s'aconsegueix la descentralització; *però no al contrari*.

És cert que la Constitució, en reconèixer *in genere* el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions, marcava aquests dos objectius i que ambdós s'han de perseguir. Però no ho és menys que els marcava donant prioritat al d'integració, com assenyalava López Guerra, amb aquesta regulació detallada i específica de tots els seus contorns; també és cert que, d'aquests, el que té més impacte en l'articulació política de l'Estat (i no merament administrativa) és també el model integrador; i, finalment, que és aquest mateix el que som més lluny d'aconseguir, mentre que el descentralitzador es troba funcionant raonablement bé.

En conseqüència, aquests moments es caracteritzen, al meu parer, pel fet d'oferir, des del punt de vista constitucional, una cruïlla amb difícil compatibilitat: un model constitucional inacabat o, possiblement, estancat (el d'integració); i un altre model, el de descentralització, en desenvolupament continu (i bona mostra n'és l'actual procés de reformes). Es produeix, d'aquesta manera, una descompensació evident i una dinàmica en si mateixa irracional: a la pressió pel vector *integració* es respon amb el vector *descentralització*. I, com que aquest últim es mou en el pur espai de la decisió política conjuntural i incorpora, per la seva mateixa naturalesa, una exigència d'igualtat o uniformitat territorial i, en conseqüència, de generalització a tots els territoris, la seva posada en escena genera un descens proporcional de la capacitat integradora de la mateixa estructura territorial de l'Estat.

Però, tal vegada convingui deturar-se en aquests aspectes i buscar, finalment, les sortides constitucionals.

### III.3. Algunes propostes d'adequació

Si el quadre descrit dibuixés alguns trets essencials propis de la realitat estructural normativa del nostre Estat, semblaria bastant obvi formular com a proposta primària el reinici d'un procés d'interconnexió entre aquesta realitat juridicopolítica i la Constitució, i viceversa. Aquest reinici, en la mateixa línia d'obvietat, hauria d'afrontar dos elements complementaris i que es necessiten de manera imprescindible: posar fi als aspectes inacabats del pacte constituent i incorporar al text constitucional el resultat del procés jurídic i polític de creació de l'actual model real d'Estat. En el primer aspecte, pel que s'ha indicat, pren rellevància l'absència d'una plasmació del vector d'integració política, pel no-reconeixement de la posició específica de les comunitats *històriques* i de la mateixa Comunitat d'Andalusia dintre de l'estructura estatal; en el segon, destaca igualment l'absència d'expressa definició i delimitació constitucional de la naturalesa politicoestatal de la resta de les comunitats autònomes.

S'imposa, d'aquesta manera i en termes purament sistèmics, la reforma de la Constitució i la consegüent determinació constitucional d'una estructura estatal composta i ja en funcionament, però que no es pot considerar encara acabada i coherent.<sup>44</sup> Per això, des de tal perspectiva, la nova generalització de les reformes estatutàries a partir de les mateixes pautes normatives i constitucionals que les anteriors no pot provocar més que la inflació del model general i l'augment dels desajustaments mitjançant la ja sabuda carrera de l'homogeneïtat competencial i institucional. Sens dubte, el problema de la reforma constitucional no és tant un problema tècnic com un problema polític; però quan les diverses concepcions dels models d'Estat donen lloc a un tot inorgànic i enfrontat, sembla raonable pensar que és l'hora que es torni al camí de concurrència entre les diverses opcions sociopolítiques sobre el punt de partida del pacte constituent que va donar lloc a la nostra actual forma de convivència. I per això, també, des d'una perspectiva doctrinal, aquestes condicions polítiques no han de marcar límits ni a la reflexió, ni a l'anàlisi crítica de les nostres pautes constitucionals: de fet, tret que es parteixi de concepcions perfectament assumides i expresses, ressaltar les contradiccions és el primer i necessari tram per superar-les.

---

44. Segueix sent vàlida l'afirmació de C. Viver Pi-Sunyer que «quant a la forma d'Estat, el nostre ordenament no explícita quin dels conceptes d'autonomia política i, en conseqüència, quin dels models d'estructura territorial del poder pretén adoptar», a *Las autonomías políticas*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994, p. 20.

## RESUM

**Revista catalana de dret públic**, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Font de la classificació: Classificació Decimal Universal (CDU)

Font dels descriptors: paraules clau facilitades pels autors

---

342.4(460)

Miguel Ángel Aparicio, degà de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona

### **ca L'adequació de l'estructura de l'Estat a la Constitució (reforma constitucional vs. reforma dels estatuts)**

p. 57-86

En aquest treball es manté que no es possible treure directament de la Constitució espanyola un conglomerat preceptiu que moduli amb nitidesa suficient l'estructura territorial de l'Estat. Es manté també que el desplegament estatutari i constitucional d'aquesta s'ha realitzat al marge de la Constitució exclusivament mitjançant acords dels dos grans partits polítics d'àmbit estatal i configurant un model d'Estat que no es trobava inicialment dins de la Constitució per mitjà d'un procés materialment constituent però sense formalització constitucional, amb la conseqüència que no s'ha efectuat un veritable procés constituent.

Per tant, s'ha produït una pèrdua de normativitat o de capacitat normativa de la Constitució, l'obertura permanent de pressions autonomistes i nacionalistes contradictòries i l'absència d'un sistema coherent de relacions dins de l'estructura composta de l'Estat.

La conclusió és que es fa indispensable un nou pacte constitucional que integri dins de la Constitució (mitjançant la seva reforma) el procés autonòmic que s'ha desplegat fora d'aquesta, d'una banda, i, de l'altra, que reculli l'estructura asimètrica que implica la presència de les nacionalitats.

---

Paraules clau: estructura territorial de l'Estat; procés autonòmic; normativitat constitucional; reforma de la Constitució.

## RESUMEN

**Revista catalana de dret públic**, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Fuente de la clasificación: Clasificación Decimal Universal (CDU)

Fuente de los descriptores: palabras clave facilitadas por los autores

---

342.4(460)

Miguel Àngel Aparicio, degà de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona

**ca L'adequació de l'estructura de l'Estat a la Constitució (reforma constitucional vs. reforma dels estatuts)**

es La adecuación de la estructura del Estado a la Constitución (reforma constitucional vs. reforma de los estatutos)

p. 57-86

En este trabajo se sostiene que no es posible obtener directamente de la Constitución española un conglomerado preceptivo que module con suficiente nitidez la estructura territorial del Estado. Se sostiene, asimismo, que el despliegue estatutario y constitucional de la misma se ha realizado al margen de la Constitución exclusivamente mediante acuerdos entre los dos grandes partidos políticos de ámbito estatal, configurando, de este modo, un modelo de Estado no previsto inicialmente por la Constitución. Este modelo, forjado a través de un proceso materialmente constituyente pero sin formalización constitucional, no es, por lo tanto, un verda-

dero proceso constituyente. En consecuencia, se ha producido una pérdida de capacidad normativa de la Constitución, la apertura permanente de presiones autonomistas y nacionalistas contradictorias y la ausencia de un sistema coherente de relaciones dentro de la estructura compuesta del Estado.

En conclusión, se hace indispensable un nuevo pacto constitucional que integre dentro de la Constitución (mediante su reforma) el proceso autonómico desplegado fuera de ésta, y que recoja, además, la estructura asimétrica que implica la presencia de las nacionalidades.

---

Palabra clave: estructura territorial del Estado; proceso autonómico; normatividad constitucional; reforma de la Constitución.

## ABSTRACT

**Revista catalana de dret públic**, 31, ISSN 1885-5709, 2005

Classification source: Universal Decimal Classification (UDC)

Key words source: Key words are given by the authors.

---

342.4(460)

Miguel Ángel Aparicio, dean of the University of Barcelona Law School

### **ca L'adequació de l'estructura de l'Estat a la Constitució (reforma constitucional vs. reforma dels estatuts)**

en Bringing the structure of the State into line with the Constitution  
(constitutional reform vs. reform of the statutes of autonomy)

p. 57-86

This paper maintains that it is not possible to extract from the Spanish Constitution a set of guiding principles that can regulate the territorial structure of the State with sufficient clarity. Furthermore, it argues that statutory-constitutional implementation has been achieved by going outside the Constitution, by resorting exclusively to agreements between the two major national political parties and by configuring a model for the state that was not initially present in the Constitution through a process that had material grounds in the Constitution but lacked any constitutional formalization, with the consequence that a true constitutionally based process has not been carried out. Consequently, the Constitution has lost

some of its standard-setting nature or lost some of its ability to act as a standard. The floodgates have been opened to contradictory home rule and nationalist pressures. There is an absence of a coherent system of relationships within the composite structure of the State.

The conclusion is that it becomes indispensable to have a new constitutional pact that will, on the one hand, through a process of Constitutional reform, incorporate into the Constitution the home rule process that has been launched and implemented outside the Constitution, and on the other, reflect the asymmetrical structure that the presence of the various nationalities entails.

---

Key words: territorial structure of the State, home rule process, constitutional norms, constitutional reform.