

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

*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%

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 substitueix 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.



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 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 "déficit de multilateralitat" (El Estado Autonómico. 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



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.