

IDEES PER A UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

I. EL SENTIT D'AQUESTA INICIATIVA

1. Espanya, com a Estat, està patint la crisi més greu des de l'aprovació de la Constitució de 1978. La decisió política de declarar unilateralment la independència per part de l'anterior Govern de Catalunya i la majoria parlamentària que li donava suport havia significat la separació expressa del marc constitucional i estatutari. Com a conseqüència de l'incompliment de les obligacions constitucionals, s'ha activat la coerció estatal prevista a l'article 155 de la Constitució.

Tots els Estats han patit crisis constitucionals, a les quals s'han enfrontat amb determinació, de manera que Espanya també pot fer-ho. En aquest sentit, és necessari el restabliment de l'ordre constitucional tot fent ús, de manera proporcionada, dels instruments que ofereix el mateix ordenament. Tanmateix, aquest fet no implica negar l'existència d'un conflicte polític que cal abordar. Així doncs, malgrat les difícils circumstàncies actuals, no podem renunciar a un "retrobament". En el marc constitucional, cal arribar a un acord que aprofundeixi en l'origen del conflicte i del qual sorgeixin propostes per canalitzar-lo.

Aquest diàleg s'hauria d'haver iniciat després de la Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut atès que, més enllà de les conseqüències jurídiques i constitucionals que va tenir, va suposar un punt d'inflexió en el creixement de l'independentisme a Catalunya. Això no obstant, no es va iniciar. Des de llavors, el Govern de l'Estat ha apel·lat a la legalitat com a instrument de superació del conflicte, deixant desatesa la via política per reconduir-lo. El Govern català, per part seva, va decidir impulsar la via unilateral cap a la independència a partir de la comprensió del principi democràtic com un criteri absolut que permet contradir la Constitució i l'Estatut, és a dir, que pretenia dissociar la democràcia i la Constitució. És amb aquest objectiu que anteriorment havia creat el Consell Assessor per a la Transició Nacional: per assessorar-se sobre quines actuacions s'havien de realitzar per aconseguir la independència a través d'un referèndum o, en cas que l'Estat no l'acceptés, a través d'una declaració unilateral.

2. Després dels esdeveniments d'aquestes últimes setmanes, la cerca d'un acord és més difícil, tot i que encara és necessària. S'ha demostrat que les esperances posades sobre el fet que el pas del temps seria suficient per resoldre el conflicte eren infundades. També hem comprovat que l'aplicació del principi de legalitat és necessària davant d'una situació d'incompliment i de vulneració de l'ordenament constitucional, però no és suficient per resoldre el problema polític. Els independentistes, per part seva, s'han adonat que el recurs al "dret a decidir" no ha tingut reconeixement fora d'Espanya i que la via unilateral genera efectes negatius per a Catalunya en tots els àmbits, des del social (enfrontaments i incitació a l'odi) a l'econòmic (trasllat d'empreses). Per aquest motiu, ara és adequat garantir l'aplicació de la legalitat constitucional a Catalunya i, un cop aconseguit aquest objectiu, plantejar un diàleg a fi de cercar un acord democràtic.

3. El diàleg al qual s'apel·la ha de tenir diverses característiques.

En primer lloc, ha de ser un diàleg des de la Constitució. Cal fer pedagogia constitucional. La Constitució no és un mer conjunt de normes que organitzen una comunitat política. És, a més i sobretot, un marc de convivència per limitar el poder a

tots els poders, siguin estatals o autonòmics. És un límit als intents secessionistes però també una garantia per a les aspiracions d'autogovern, perquè aquest marc no és inamovible. De fet, el diàleg hauria de versar sobre l'acord relatiu a les reformes necessàries per a la renovació del pacte territorial. No ens referim únicament a la reforma de la Constitució, sinó també a la dels altres components de la Constitució territorial, en particular, dels Estatuts d'Autonomia i de determinades lleis.

En segon lloc, aquest diàleg ha de ser institucionalitzat i tenir lloc a la seu del Congrés amb l'assessorament de persones que coneixen la problemàtica del nostre model d'Estat. Des de fa anys existeix aquest diàleg a les universitats i, més recentment, la societat civil també ha fet una crida al diàleg. Això no obstant, ha faltat el diàleg institucional a l'òrgan que representa tota la ciutadania: el Congrés. És aquí on hi són tots representats, també els independentistes catalans. És cert que hi són en minoria. Però no es tracta d'adoptar decisions per majoria, sinó de fer propostes per cercar acords. En aquest sentit, es pot plantejar la creació d'una ponència amb diputats de diversos grups polítics perquè ofereixin propostes de reforma. Recordem que l'elaboració del primer esborrany de la Constitució es va fer amb l'acord de persones tan diferents ideològicament com Fraga i Solé Tura. En qualsevol cas, la seva actuació ha de ser més transparent i participada que llavors, atès que els temps han canviat.

El diàleg bilateral entre el Govern de l'Estat i els grups polítics que defensen la independència no sembla adequat per diverses raons. D'una banda, suposa excloure els representants de bona part de la ciutadania, tant de Catalunya com de la resta d'Espanya. D'altra banda, és evident que no es troben en la mateixa situació. No pot negociar en igualtat de condicions qui reclama el compliment d'una legalitat que, evidentment, ha estat vulnerada i qui pretén actuar, de forma conscient, en contra de l'ordenament jurídic.

En tercer lloc, en aquesta situació ha de ser el Govern de l'Estat, a través de la seva majoria parlamentària, qui lideri aquesta cerca d'acords sobre la reforma del model d'organització territorial. Si no ho fa, les propostes poden procedir igualment d'altres grups polítics, intentant que tots hi quedin inclosos (també, lògicament, la majoria governamental).

Finalment, aquest diàleg només ha de tenir dos límits de partida. Per un cantó, no es pot mantenir l'estatu quo, és a dir, cal introduir canvis en el model territorial. Per l'altre, s'haurien d'explorar altres possibilitats menys traumàtiques que el referèndum d'independència. En aquest sentit s'hauria de buscar un nou marc d'autogovern i sotmetre'l a referèndum tant a Catalunya com al conjunt d'Espanya. Això requereix una reforma constitucional, atès que cal constitucionalitzar el model d'organització territorial (i no només això). També pot requerir la reforma dels Estatuts d'Autonomia i d'altres textos legals.

4. En aquest context, aquest grup de professors, preocupats per l'actual crisi constitucional, fem una crida a les forces polítiques perquè encarin el debat sobre la reforma del model territorial. Però també hi ha altres punts. Ens hem reunit per pròpia iniciativa per aportar idees i respostes a les qüestions que puguin sorgir en el procés de cerca d'acords i en la preparació de les reformes que abordin els problemes i les necessitats existents.

Fa anys que la majoria de nosaltres fem una crida a la necessitat de reformes i advertim que hi ha algunes peces que fallen perquè el repartiment del poder territorial funcioni bé. Ara ho fem de manera col·lectiva per demostrar que és possible arribar a consensos raonables des de posicions teòriques, i fins i tot ideològiques, diferents.

En aquest document intentem, doncs, fer un diagnòstic de la situació amb propostes genèriques sobre reformes de l'Estat autonòmic i la qüestió catalana. Aquestes propostes poden concretar-se en documents futurs.

II. PER QUÈ CALEN REFORMES? I COM S'HAN DE FER?

5. Davant de l'actual crisi política cal intentar trobar una via de sortida en la reforma del model d'organització territorial. Es tracta d'una reforma que no es limita a la reforma de la Constitució, però que ha de trobar-hi els fonaments que li donen sentit i coherència.

La resposta a la crisi no pot ser la convocatòria d'un referèndum sobre la independència. D'una banda, existeixen límits constitucionals que, d'acord amb la doctrina del Tribunal Constitucional, exigiria una reforma constitucional prèvia per fer-ho possible. Fins i tot alguns membres d'aquest grup neguen la possibilitat d'una reforma constitucional que permeti dividir el territori de l'Estat.

Però les raons contràries al referèndum no són només de caire jurídic. El referèndum que pregunta "sí" o "no" a la independència provoca la ruptura de la comunitat política. Un resultat ajustat en contra de la independència no acabaria amb el problema i generaria una gran divisió interna. Si el resultat fos favorable al "sí" per un marge escàs s'obriria un procés irreversible que provocaria en tot cas un alt nivell de confrontació. Per aquesta raó no es pot plantejar el referèndum abans d'intentar recórrer a altres vies menys traumàtiques com és la reforma constitucional del model territorial.

La reforma constitucional permet debatre sobre continguts, formular propostes concretes que generen amplis consensos i, posteriorment, sotmetre aquesta proposta a referèndum. D'aquesta manera se satisfà la reivindicació de decidir el futur polític, però es vota després d'un ampli debat i amb l'objectiu de sotmetre a judici un text amb contingut.

La reforma constitucional pot ser útil per afrontar la crisi territorial. En realitat, hi ha poques alternatives. La paràlisi o la incapacitat per emprendre les reformes posen en perill, com estem comprovant, el propi sistema polític.

Així doncs, volem fer un repàs al sentit de la reforma a fi d'apuntar els problemes més rellevants del model territorial que caldria modificar. Parlem, doncs, del procediment i de l'abast d'aquesta reforma.

6. És important destacar, com a pressupòsit, que parlem de reformes, i no d'un procés constituent. Són dues institucions jurídiques diferents. La reforma està regulada a la pròpia Constitució, que en fixa els procediments, els límits i els controls. En general, suposa canvis parcials de la norma suprema. El procés constituent, d'altra banda, implica canvis polítics radicals, sovint revolucionaris, i l'assemblea constituent no té límits per establir la nova Constitució com a poder originari.

No es tracta d'iniciar, doncs, un procés constituent, sinó un procés de reforma constitucional. Defensem el manteniment dels fonaments sobre els quals s'assenta la Constitució de 1978, que són els valors europeus, i plantegem la modificació d'alguns dels seus continguts. La reforma permet la renovació de la Constitució per adaptar-la cada cert temps a les noves realitats i condicions de la societat i expressa la supremacia de la Constitució, atès que només es pot modificar per aquesta via.

7. Des d'aquesta perspectiva, és fonamental desterrar de l'ideari col·lectiu la por a la reforma constitucional. És un procediment que s'ha de normalitzar també a Espanya, tal com s'ha fet a la resta d'Estats europeus. Les Constitucions espanyoles històriques van acabar malament en gairebé tots els casos. Davant dels problemes i les crisis constitucionals no s'optava per la reforma constitucional sinó per la revolució i el cop d'estat i, en certes ocasions, per l'obertura d'un període constituent o la instal·lació d'un règim autoritari. Aspirem, doncs, a acabar amb aquesta secular maledicció del constitucionalisme espanyol per mitjà de les clàusules de reforma com fan la resta d'Estats europeus.

En aquest sentit, la Constitució de 1978 obre totes les possibilitats a la reforma constitucional en tant que no té clàusules d'intangibilitat i, doncs, tot el seu contingut pot ser objecte de reforma. En aquest punt es diferencia de les Constitucions alemanya i italiana. Per aquest motiu, quan s'ha plantejat davant dels Tribunals Constitucionals d'aquests països la possibilitat de celebrar un referèndum d'independència en una part d'un Estat, ambdós tribunals l'han refusada. Davant d'això, el Tribunal Constitucional espanyol s'ha mostrat més obert en considerar que, malgrat que la Constitució ho prohibeix en la seva redacció actual, no n'impedeix la consideració com una aspiració política que podria reconèixer-se a través d'una reforma constitucional.

8. La Constitució inclou dos procediments de reforma: un de més rígid (article 168) i un altre de menys rígid (article 167), que es diferencien d'acord amb la matèria afectada. En general, s'hauria de procurar la reforma a través del procediment de l'article 167 perquè facilita el desenvolupament del procés. Això no obstant, en algun cas podria ser necessari utilitzar el procediment de l'article 168.

El procediment de l'article 167 no és complex. La diferència amb el procediment legislatiu es basa en el fet que l'aprovació del Congrés i del Senat requereix la majoria de tres cinquenes parts de cada cambra i la possibilitat de referèndum si ho sol·licita una desena part del Congrés o del Senat. La majoria requerida respon de manera raonable al doble objectiu de la reforma constitucional: mantenir l'estabilitat i la supremacia sobre les lleis però permetre la introducció de canvis quan una majoria àmplia ho considera necessari.

El procediment agreujat de l'article 168 s'aplica únicament quan la reforma afecta alguna disposició del títol preliminar, de la secció 1 del capítol 2 del títol I (drets fonamentals) o al títol II (la corona), sense que pugui fer-se una interpretació extensiva de les disposicions reservades a aquest procediment (Declaració del Tribunal Constitucional 1/1992). En aquest cas es requereixen majories més qualificades (dues terceres parts de cada cambra), però sobretot és un procediment més complex perquè s'ha d'aprovar en dues legislatures diferents: cal l'aprovació del principi de reforma, la dissolució de les Corts, la constitució de noves Corts que aprovin la reforma i el referèndum obligatori de ratificació. La Constitució, per aquesta via, permet la reforma

total de la Constitució. Això serveix per reforçar la idea que qualsevol contingut constitucional és reformable, però no pot considerar-se un procés constituent perquè continuen aplicant-se els límits constitucionals a la reforma i el control constitucional del procediment.

S'ha comentat que les exigències d'aquest procediment fan la reforma gairebé impossible. Això no obstant, és una afirmació exagerada. Per una banda, existeix un procediment similar a Bèlgica i en altres països europeus sense que això hagi impedit els canvis constitucionals. Per l'altra banda, hi ha formes de facilitar el procés. Així, el principi de reforma es pot aprovar al final de la legislatura i d'aquesta manera s'evita que provoqui la dissolució anticipada. La reforma pot culminar-se, per tant, en una única legislatura si la idea de reformar s'ha aprovat al final de l'anterior.

9. Cal referir-se al consens i les majories requerides per a l'aprovació de la reforma. La Constitució de 1978 es va aprovar per consens perquè els diversos grups polítics van ser conscients que es tractava d'acabar definitivament amb la idea de les dues Espanyes i les constitucions de partit. Havia de ser una constitució de tothom. És així com va ser aprovada per 325 vots dels 350 integrants del Congrés dels Diputats.

Actualment, les posicions reticents a la reforma sostenen que sense un consens semblant al de 1978 no s'ha d'iniciar el procés. Hem de matisar aquest argument. Tota reforma legal, i més la constitucional, ha d'intentar ser aprovada amb el major consens possible. Tanmateix, cal subratllar dues idees. En primer lloc, no estem en el cas del poder constituent sinó davant del poder de reforma constitucional al qual la Constitució exigeix una determinada majoria: 3/5 o 2/3 parts del Congrés i del Senat, segons s'apliqui el procediment ordinari de reforma (article 167) o l'agregat (article 168), i aquestes majories són les úniques vinculants. En un altre cas estariem confonent el poder de reforma amb el poder constituent. En segon lloc, el consens no existirà al principi del procés de reforma sinó que apareixerà, en tot cas, com a conseqüència de les negociacions que s'han de realitzar al llarg del desenvolupament del procés. Abans d'iniciar la tramitació no pot estar acordat el resultat. Serà fruit de molta feina i debat entre posicions inicialment no coincidents. El consens de partida s'ha de referir a la voluntat d'iniciar i culminar la reforma.

10. Destaquem, per últim, la funció integradora i de renovació de legitimitat que pot desenvolupar la reforma. La Constitució de 1978 va suposar la creació d'un Estat democràtic de dret. Això no obstant, han passat gairebé quaranta anys i no s'han dut a terme reformes per resoldre els problemes que llavors no es van poder abordar o que han aparegut posteriorment atesos els canvis socials que es produeixen en qualsevol comunitat política. La Constitució no ha estat reformada per adaptar-se a aquests canvis de la realitat social i política i legitimar-se davant de les noves generacions. A més, l'única reforma important duta a terme, la de l'article 135 l'any 2011 sobre el principi d'estabilitat pressupostària (la de 1992 va tenir un abast menor) va causar un profund malestar ja que es va realitzar en només quinze dies a l'estiu, a través del procediment d'urgència i lectura única i sense un mínim debat polític, malgrat la transcendència del contingut. Així doncs, és necessari que el debat sobre la reforma constitucional sigui públic i transparent.

III. QUÈ S'HA DE REFORMAR? EL MODEL D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL

11. Les reformes que requereix la Constitució de 1978 són diverses i de diversa índole. Així, en un llistat no exhaustiu podem mencionar la incorporació d'una clàusula europea, la modificació de l'ordre successori a la corona, el reconeixement de garanties d'alguns drets socials, la millora de la qualitat democràtica de les institucions, etc. Tanmateix, malgrat l'existència d'aquests problemes, hem de ser conscients que no poden ser tractats tots a la vegada. S'hauria d'obrir un "temps de reformes" en què s'anessin aprovant mesures a mesura que existeixi el consens suficient. A la vegada, seria necessari un canvi profund en la cultura política (i, per tant, en la manera de fer) dels partits amb representació parlamentària. En aquest sentit, ens ocupem únicament de les reformes que afecten el model territorial perquè les considerem urgents i prioritàries.
12. Ara mateix, quan tots estem preocupats per la situació de Catalunya, en plantejar la reforma del model territorial la primera pregunta que cal respondre és per què la reforma del model territorial ajuda a abordar la crisi de Catalunya. Partim de constatar que la crisi provocada per la demanda de secessió a Catalunya també és, entre d'altres, un símptoma concret i singular dels problemes advertits en el desenvolupament del sistema autonòmic.

El moviment secessionista a Catalunya, com abans el del País Basc amb el Pla Ibarretxe, es reforça pels problemes no resolts de l'Estat autonòmic. Els que hem seguit ambdós processos som conscients de la importància determinant que ha tingut la crítica al sistema autonòmic per unes deficiències que, en gran mesura, són reals per atraure cap a l'independentisme a una part de la societat. Per això, es tracta d'oferir flancs més protegits davant de la desqualificació i la legitimació de l'opció independentista. En definitiva, cal construir un model territorial sòlid que en faci més difícil la deslegitimació.

La Constitució va abordar la difícil tasca de transitar d'un Estat centralista a un de políticament descentralitzat, però la transformació implicava moltes dificultats. L'any 1978 no se sabia quantes comunitats autònomes es crearien ni quin seria el seu poder, i les diferències al nivell reivindicatiu d'autogovern entre territoris eren abismals. És per això que la Constitució va deixar sense concretar, va ometre o va remetre als Estatuts i a futures lleis orgàniques molts elements essencials del model territorial. De fet, la majoria de les disposicions del títol VIII tenen caràcter transitori i haurien requerit, ja fa temps, reformes constitucionals que no s'han dut a terme.

En tot cas, el conjunt del sistema autonòmic va adquirir un grau notable de descentralització a través d'un desenvolupament que van impulsar els acords autonòmics de 1981 i 1992. Així, l'any 2001 es van completar els grans traspessos a totes les comunitats (educació i sanitat). Tot i això, des de llavors funciona amb defectes estructurals greus, ja que més enllà de la descentralització no sembla haver-se aconseguit el funcionament coherent i integrat de disset comunitats polítiques amb l'Estat.

Finalment, el procés de reforma estatutària a Catalunya i els esdeveniments subsegüents van mostrar a la ciutadania un model d'organització territorial de l'Estat en crisi.

13. Atesa la situació, hem d'abordar la reforma del model territorial basant-nos en les tècniques del federalisme però sense conferir-li una importància excessiva al terme amb el qual es qualifica l'Estat. L'Estat autònic no ha estat capaç de generar una dinàmica d'integració. A partir de la defensa dels diversos espais, en un marc laxament regulat, s'ha configurat un model territorial en què el nombre de conflictes és excessiu i en què el Tribunal Constitucional ha adoptat un paper actiu, amb el risc de deslegitimació que comporta. Es tracta d'introduir canvis que configurin un model territorial en el qual sigui necessari el diàleg i es redueixi el conflicte. En definitiva, cal aplicar les tècniques del federalisme que en altres Estats garanteixen la integració a través de la participació dels territoris en les decisions que els afecten.

El desenvolupament de l'autogovern en el marc de la Constitució de 1978 ha resultat, a la pràctica, la confrontació històrica al voltant del federalisme, amb origen en la Primera República. Actualment, poques persones dubten de la necessitat d'incorporar les tècniques del federalisme. A més, ateses les característiques del nostre model només podem servir-nos de l'experiència dels Estats federals. Per això, independentment de si l'anomenem així o no, la reforma del model territorial s'haurà de fer en la línia dels sistemes federals.

Des d'aquesta perspectiva, plantegem cinc qüestions problemàtiques que s'hauran de tractar en aquests "temps de reformes": la funció de l'Estatut d'Autonomia, la plena constitucionalització del repartiment de competències, la participació autònica en les decisions i les institucions de l'Estat, els instruments i òrgans de col·laboració, i la constitucionalització dels elements essencials del model de finançament autònic.

14. L'Estatut d'Autonomia és, a la vegada, font superior de l'ordenament autònic i llei orgànica de l'Estat. Aquesta doble condició ha generat molts problemes, especialment en la reforma dels Estatuts i en la relació entre ells i les lleis bàsiques de l'Estat. Aquests problemes s'han aguditzat a partir de la STC 31/2010, que va considerar que l'Estatut és una llei orgànica més, la relació de la qual amb la resta de lleis orgàniques es regeix pel principi de competència. D'aquesta manera, ens diu el Tribunal que la qualificació de la seva funció com a "materialment constitucional" té un abast "purament doctrinal o acadèmic". Aquesta devaluació de la funció de l'Estatut en el model d'organització territorial suposa eliminar la idea de Constitució territorial, que, a la pràctica, havia estat la forma de suplir les llacunes del model territorial en la Constitució, més enllà dels acords autònics i les sentències del Tribunal Constitucional.

És evident que la "norma institucional bàsica" d'una comunitat autònica (article 147.1 de la Constitució) no pot ser una llei orgànica més. Per això, seria convenient configurar l'Estatut com l'equivalent de les constitucions dels territoris en els sistemes federals, subordinat, òbviament, a la Constitució. Hauria de ser desposseït del seu caràcter de llei orgànica però també de la seva funció en la distribució de competències, que correspondria a la Constitució. Hauria d'ocupar-se, doncs, de les qüestions internes de la comunitat que no afectin la resta. Això inclou no només l'organització territorial i institucional sinó també una part dogmàtica amb els drets reconeguts en l'exercici de les seves competències i les característiques que identifiquen la comunitat. Des del punt de vista procedimental, només hauria de requerir l'aprovació del Parlament de la comunitat autònica respectiva, i no de les Corts Generals.

15. El sistema de distribució de competències té també molts problemes. No s'ha elaborat una definició de les categories competencials, i la que pretenen alguns Estatuts d'Autonomia de segona generació ha estat declarada inconstitucional. Aquesta falta de concreció i de formalització del repartiment, especialment en les competències compartides bases-desenvolupament, va permetre en un primer moment un desenvolupament de les competències autonòmiques sense necessitat d'atenir-se a unes bases estatals inexistents i va generar, posteriorment i en un sentit oposat, una expansió il·limitada d'aquestes bases fins que l'Estat va esgotar la regulació de matèries de competència autonòmica. El resultat ha estat un model en què el repartiment és decidit pel Tribunal Constitucional sentència rere sentència.

Per superar aquest model podria plantejar-se la constitucionalització del repartiment sobre la tècnica federal clàssica que fixa en la Constitució les competències que corresponen a l'Estat (federació) i deixa la resta de competències a les comunitats autònomes (estats, länder), sense perjudici que algunes clàusules generals com la prevalença redueixin la conflictivitat actual (articles 148, 149 i 150 de la Constitució). Una major concreció constitucional del repartiment en garanteix l'estabilitat i, consegüentment, la seguretat jurídica.

En qualsevol cas, si més enllà de la falta de concreció es vol abordar el problema de l'excessiva conflictivitat competencial s'hauria de garantir la participació de les comunitats en la determinació de les bases de l'Estat que després hauran de desenvolupar. Si els territoris participen de manera vinculant en la concreció d'aquests elements comuns, l'acord amb l'Estat sobre el seu contingut és necessari i, per tant, la conflictivitat es redueix. Aquesta és la diferència entre el model espanyol i l'alemany.

16. Un altre problema que cal solucionar és l'escassa participació de les comunitats en les decisions i en les institucions de l'Estat.

En l'actualitat, les comunitats autònomes no disposen d'una instància per participar en les decisions de l'Estat, especialment en l'aprovació de les lleis que les afecten i en les relacions principals entre les pròpies comunitats i amb l'Estat. El Senat no compleix aquesta funció i no existeix un fòrum o consell de negociació general, de manera que tots els conflictes es traslladen al Tribunal Constitucional, amb les conseqüències que ja coneixem. Un remei podria ser un Senat inspirat en el Bundesrat o Consell Federal alemany, com s'explica després. D'aquesta manera, també podrien participar en el procés de reforma constitucional, una de les carències advertides reiteradament.

Al seu torn, les comunitats autònomes no intervenen en la designació dels integrants de diverses institucions de l'Estat, l'actuació de les quals les afecta directament, especialment el Tribunal Constitucional. A Alemanya, els länder intervenen en la designació dels magistrats constitucionals.

17. En general, advertim que els instruments i els òrgans que permeten les relacions entre comunitats i d'aquestes amb l'Estat no estan inclosos en la Constitució. Les tècniques de relació són o bé purament d'informació (amb la inseguretat jurídica que això comporta) o bé poc eficaces i desequilibrades (parlem de les conferències sectorials). Per això, la Constitució podria recollir alguns principis i caràcters generals de la col·laboració autonòmica, així com la participació de les comunitats autònomes a la Unió Europea, potser també a través del nou Senat territorial.

En aquest sentit, un Senat de representació territorial pot realitzar un paper fonamental com a òrgan d'integració tant per garantir la participació autonòmica en les decisions de l'Estat com per reduir la conflictivitat en l'exercici competencial. Les crítiques al Senat actual són pràcticament coetànies a l'entrada en vigor de la Constitució. La reforma del Reglament del Senat que va crear la Comissió General de les Comunitats Autònomes (1994) va fracassar per les pròpies limitacions de la cambra, i la proposta de reforma del Govern de Zapatero (2004) tampoc va avançar.

Si ho comparem amb les cambres d'altres sistemes federals, aquest òrgan constitucional podria realitzar les següents funcions:

- Podria intervenir en la legislació de l'Estat que afecta les comunitats, de manera que el vot dels territoris fos necessari per a determinades lleis que la Constitució hauria de definir, especialment pel que fa a les lleis bàsiques que desenvolupen i executen les comunitats autònomes. Suposaria substituir l'actual forma jurisdiccional de delimitar les competències, que no està funcionant, per la negociació i l'acord de les comunitats autònomes amb el Congrés i el Govern.
- També podria dirigir i impulsar les relacions de col·laboració, actualment dèbils, i coordinar les conferències sectorials i altres òrgans intergovernamentals al màxim nivell.
- En els dos sentits anteriors, aquest Senat territorial podria connectar les comunitats amb les normes i les polítiques de la Unió Europea, que assumeix cada cop més espai tant de l'Estat com de les comunitats.
- En particular, un Senat representatiu dels territoris seria l'òrgan més legitimat per codecidir el finançament, matèria particularment susceptible de generar enfrontaments. L'actual Consell de Política Fiscal i Financera no té legitimitat ni mitjans suficients per complir aquesta funció.

Si pretenem tenir un Senat territorial que realitzi aquestes funcions, l'experiència comparada ens mostra que el model més adequat pot ser el Bundesrat alemany, que està integrat per membres dels Governos dels länder perquè en són els òrgans de direcció política i, consegüentment, els qui els poden representar millor. És evident que aquest model té contraindicacions com l'alentiment de les decisions o la ingerència dels partits que s'han de tenir en compte. Això no obstant, és el que ha resolt de millor manera els dos grans problemes que han afligit el nostre model: la conflictivitat excessiva i l'escassa participació dels territoris en les decisions que els afecten, de les quals deriva el dèficit d'integració que patim.

Existeixen, en qualsevol cas, altres possibilitats. Així, el Senat podria ser producte d'una elecció directa de la ciutadania, tot i que basant-se en circumscripcions electorals que serien les comunitats autònomes, en comptes de les províncies. El que passa en realitat és que aquest Senat és, en gran part, una repetició del Congrés perquè les llistes electorals corresponen als partits polítics. En conseqüència, no seria un òrgan de participació i d'acord dels territoris i l'Estat sinó una segona cambra partidista amb algun matis diferencial pel fet que s'utilitzaria una circumscripció diferent.

També s'ha defensat un model similar al Bundesrat austríac, amb una composició ponderada en relació amb la població i la designació dels senadors per part dels Parlaments dels länder. L'experiència austríaca, però, ens mostra que també estem davant d'una cambra de representació dels diversos grups polítics que se solapa amb la cambra baixa, i no davant d'una cambra de representació dels territoris.

En canvi, la funció principal que pot correspondre a un consell territorial com l'alemany és facilitar la participació dels territoris en les decisions principals de l'Estat i permetre que es coordini amb les comunitats al màxim nivell de decisió. El que fa és justament cobrir la gran deficiència del sistema autonòmic: la falta d'un sistema coherent de govern que relacioni les comunitats autònomes entre si i no només a cada comunitat amb el Govern central, com ha succeït fins ara.

En el sistema alemany, que porta molts anys desenvolupant aquest federalisme cooperatiu, se sol criticar l'exigència d'un acord per adoptar determinades decisions pel fet que dificulta l'assumpció de responsabilitats i alenteix la pròpia adopció de la decisió. Tanmateix, a Espanya el problema és un altre: l'absència de relacions de col·laboració. Per tant, l'objectiu primer és configurar un federalisme cooperatiu tenint present, lògicament, l'experiència d'altres Estats per intentar evitar els problemes amb els quals ells ja s'han trobat.

18. Finalment, l'últim aspecte en què ha d'incidir la reforma del model d'organització territorial és el finançament autonòmic. La Constitució gairebé no conté normes sobre finançament, de forma que la LOFCA ha desenvolupat aquesta funció "materialment constitucional" i el Consell de Política Fiscal i Financera ha estat el canal per a una deficient participació dels territoris en la concreció del model, tant per la preeminència de l'Estat en el seu procés de presa de decisions com per la falta de transparència en la seva actuació. La Constitució pot incloure normes fonamentals del sistema de finançament, amb aproximació a l'atribució de recursos segons les capacitats d'ingrés i criteris de solidaritat, incloent-hi els principis d'igualtat social i d'ordinalitat (articles 156, 157 i 158), així com garantir la participació de les comunitats en la concreció del model.

IV. LES REFORMES EN RELACIÓ AMB CATALUNYA

19. Com apuntàvem anteriorment, les reformes plantejades permeten afrontar la crisi de Catalunya, perquè a la solució només pot arribar-s'hi de forma estable en el marc de la reforma del model d'organització territorial. Així doncs, es tracta d'afrontar els problemes del sistema autonòmic i resoldre, en aquest marc, la situació de Catalunya. Si, al contrari, es persegueix una solució específica per a Catalunya, de caràcter conjuntural i separada del model global, no hauréem resolt el problema a llarg termini.

Dit això, és evident que la crisi territorial presenta a Catalunya dos elements addicionals: afegix la reivindicació dels fets diferencials i el seu reconeixement nacional i planteja com a alternativa, no la reforma constitucional, sinó la secessió d'Espanya després de la celebració d'un referèndum. Es qüestiona, doncs, si la reforma de l'Estat autonòmic té cap sentit a Catalunya, i també s'argumenta, des de l'altre extrem, que tota reflexió sobre la reforma del model territorial amaga únicament la intenció de resoldre el conflicte català. Ja hem exposat per què ni una posició ni l'altra ens convencen.

És obvi que les posicions independentistes neguen les virtuts d'una reforma constitucional, però l'objectiu és plantejar propostes que siguin acceptades per la majoria social. Dit d'una altra manera, no es tracta de negociar les reivindicacions dels partits independentistes, tal com ells les plantegen, sinó d'atendre la percepció de la societat en què es manifesten. El problema no és el que volen els secessionistes, ja que

el que volen és la independència. La qüestió és discernir què és el que ha permès a aquesta opció de trobar suport en una part important de la societat catalana.

Des d'aquesta perspectiva, un procés de reformes del model territorial pot abordar tres qüestions amb relació a Catalunya: el reconeixement de la singularitat, la recuperació dels continguts estatutaris desactivats per la Sentència sobre l'Estatut, i la remissió a l'Estatut d'aquells aspectes identitaris o d'organització institucional o territorial que només afecten aquest territori i no la resta ni el funcionament de l'Estat.

20. En primer terme, el reconeixement de la singularitat s'incorpora a la Constitució a través dels fets diferencials reconeguts constitucionalment. Són les característiques específiques d'algunes comunitats que s'han conservat al llarg de la història com a singularitats pròpies. La constitució les reconeix i els Estatuts d'Autonomia respectius les han concretat i desenvolupat. És el cas de la llengua pròpia o el dret civil a Catalunya i a altres comunitats, el sistema de concert i conveni econòmic al País Basc i a Navarra, o els òrgans de Govern a les illes balears o a les Canàries, a més del règim econòmic i fiscal en aquesta comunitat.

Es tractaria d'articular aquests elements de la manera més eficaç i concreta a través d'un òrgan de col·laboració bilateral amb l'Estat. En aquest cas, la relació bilateral està justificada perquè no afecta el conjunt de les comunitats autònomes, sinó només els territoris afectats i l'Estat. És important destacar que les asimetries reconegudes a Catalunya i a altres territoris no poden ser excloses per als qui tenen les mateixes característiques (la llengua a les Balears i la Comunitat Valenciana) i no poden suposar un tractament econòmic (el finançament) no equitatiu.

En aquest sentit, alguns membres del grup han suggerit la incorporació d'una disposició addicional específica per a Catalunya en què s'abordin les qüestions identitàries, competencials i de relació amb l'Estat. Això permetria reconèixer la singularitat de Catalunya sense necessitat de modificar l'article 2 de la Constitució i simplificar el procediment pel fet que no es modifica el marc constitucional comú sinó que s'estableix un règim jurídic singular. No obstant això, qualsevol situació acceptable per a Catalunya ha de ser-ho també per a la resta de les comunitats a partir del reconeixement de la diversitat d'Espanya per part de tothom. Per a això, és important que els tractaments diferenciats puguin basar-se en justificacions objectives.

Una altra possibilitat que també s'ha plantejat és que aquesta disposició addicional remeti a l'Estatut la regulació de determinades qüestions, en una enumeració que s'ha de contenir a la mateixa Constitució.

21. Pel que fa al trasllat a la Constitució de continguts de l'Estatut d'Autonomia de 2006, poden incorporar-se diversos elements que la Sentència sobre l'Estatut va desactivar, no pel seu contingut, sinó per entendre que l'Estatut era una font inadequada perquè la regulació afectava el funcionament de tot l'Estat. És el cas del reconeixement de la participació autonòmica en les decisions de l'Estat, tant en l'exercici de competències estatals (comissió bilateral, informe previ) com en la designació d'integrants d'òrgans constitucionals (Tribunal Constitucional i Consell General del Poder Judicial); de la inclusió de principis en el sistema de finançament autonòmic; de l'organització federal del poder judicial; de la definició constitucional de les diverses categories competencials (exclusives, bàsiques, d'execució) de manera que es respecti l'espai

competencial autonòmic, o de la flexibilització de l'organització del territori (en vegueries).

22. Finalment, en tercer lloc, a través de la reforma constitucional es pot remetre a l'Estatut tot allò que no afecta el conjunt de l'Estat: organització interna, institucional i territorial; elements simbòlics i identitaris; drets reconeguts en l'exercici de les competències autonòmiques, etc. D'aquesta forma, un Estatut d'Autonomia podria incloure la denominació de la comunitat que respongui millor a la seva identitat històrica i té competència exclusiva en autoorganització. Per aquest motiu, la Constitució hauria d'apel·lar els Estatuts perquè reflecteixin tant l'organització d'institucions pròpies i l'organització del territori com les qüestions simbòliques vinculades a la identitat.

En el primer sentit, això té conseqüències especialment en l'organització del territori, atès que permet de configurar una estructura pròpia que pot ser diferent a la d'altres comunitats. Que Catalunya vulgui organitzar el seu territori en vegueries no afecta la resta de comunitats, de la mateixa manera que si Aragó ho vol fer en comarques.

En el segon, si l'Estatut de Catalunya vol denominar la comunitat "Comunitat Nacional de Catalunya" o referir-se als símbols nacionals en el marc de la Constitució, no ha d'existir-hi cap impediment, perquè a efectes constitucionals s'identifica amb les nacionalitats de l'article 2 i no afecta la sobirania que resideix en el poble espanyol.

V. UN ÚLTIM APUNT SOBRE EL MÈTODE

23. Pel que fa a la metodologia que cal seguir, en el marc del procediment que hem exposat anteriorment, cal apuntar una última qüestió. Com hem assenyalat, es tracta d'iniciar un "temps de reformes" que, sens dubte, afectarà la Constitució com també els Estatuts d'Autonomia i diverses lleis. No podem pretendre abordar totes les reformes a la vegada o fer una reforma amb un objecte massa ampli. Primerament, perquè permetria unir els opositors de les diverses reformes des de posicions molt diferents, com hem comprovat en el cas d'Itàlia i també en el de França amb el referèndum sobre el tractat constitucional per a Europa i en el del Regne Unit amb el Brexit. En segon lloc, perquè la tasca seria pràcticament inabordable.

En aquest sentit caldria partir de dos criteris: d'una banda, la prioritat, és a dir, l'establiment d'un llistat de reformes que cal abordar prioritàriament; de l'altra, l'ús de la possibilitat real d'arribar a acords com a criteri. Amb aquests pressupòsits es pot plantejar una reforma per fases o reformes successives. Conscients de la precària cultura de reforma constitucional que existeix a Espanya, és imprescindible explorar prèviament per fer una programació flexible d'objectius. D'aquesta manera, el debat sobre les reformes ha de ser obert i ampli per concretar, basant-nos en aquest debat, les reformes prioritàries i sobre les quals existeix un acord per culminar-les per mitjà del procediment corresponent (preferiblement per mitjà del de l'article 167 de la Constitució, si és adequat constitucionalment).

En aquest procés pot ajudar la creació de comissions, subcomissions o ponències parlamentàries, d'experts i mixtes. En principi, les experiències més fructíferes en altres Estats han estat les de dos àmbits de treball coordinats: un àmbit purament polític i un altre de tècnic-acadèmic. També s'hauria de plantejar la fórmula per garantir la

participació de les comunitats, perquè no està prevista més enllà de la iniciativa. La Conferència de Presidents i la Comissió General de Comunitats Autònomes del Senat poden fer aquesta funció.

Hem d'iniciar un "temps de reformes", malgrat que també haurem de vigilar-ne la durada, ja que la negociació i el consens necessiten temps però els retards desanimen, tal com es va observar al final del procés de 1977-78 amb l'aparició del "desencant". Cal actuar a poc a poc i bona lletra.

Santiago Muñoz Machado

Eliseo Aja Fernández

Ana Carmona Contreras

Francesc de Carreras Serra

Victor Ferreres Comella

Enric Fossas Espadaler

Javier García Roca

Alberto López Basaguren

José Antonio Montilla Martos

Joaquín Tornos Mas