

LA REFORMA DELS ESTATUTS D'AUTONOMIA: UNA REFLEXIÓ SOBRE LA SEVA TEORIA I PRÀCTICA ACTUALS

Iñaki Lasagabaster Herrarte*

Sumari

- I. A tall d'introducció
- II. La reforma dels estatuts i la seva tramitació en l'àmbit autonòmic
- III. La reforma dels estatuts i la intervenció de les Corts Generals
- IV. Una consideració final

* Iñaki Lasagabaster Herrarte, catedràtic de dret administratiu de la Universitat del País Basc.

Article rebut el 9.9.2005.

I. A tall d'introducció

1. La invitació per participar en el primer número d'aquesta nova època de la *Revista Catalana de Dret Públic* per tractar el tema de la reforma dels estatuts d'autonomia obliga, per la limitació d'espai, a triar alguns aspectes o qüestions que aquesta temàtica suscita. Els estatuts d'autonomia són normes que tenen un significat propi dins l'ordenament jurídic, al qual acompanya un règim jurídic específic pel que fa a l'elaboració i la reforma. L'estatut aconsegueix en l'ordenament autonòmic un paper similar al de les constitucions estatals, pròxim a les constitucions dels estats membres d'una federació; i aquest tipus de normes planteja una problemàtica també específica quan es tracta de la seva reforma. L'evolució de la societat obliga al fet que les constitucions s'hagin d'acomodar a aquesta evolució, en una influència mútua entre les relacions socials i les polítiques existents i el paper del dret com a instrument d'ordenació d'aquestes relacions. El procés d'acomodació pot ser molt divers; hi té un paper destacat la interpretació. El marge que les normes atorguen als poders públics per a la seva organització i relacions mútues és ben lluny de ser clar i constant. Fins i tot els conceptes que les normes utilitzen donen lloc a solucions força diverses. La independència del poder judicial o la regulació de la moció de censura constructiva no tenen, en un mateix ordenament, una interpretació única i permanent en el temps, com l'experiència alemanya, per exemple, posa de manifest en aquest últim cas.¹ El paper de la interpretació es converteix en un instrument fonamental, que potser no ha estat prou considerat.²

¹ La qüestió de confiança que regula la Llei fonamental de Bonn està tenint una aplicació que contravé la regulació constitucional. A pesar de tenir la majoria necessària per governar, el canceller alemany provoca unes noves eleccions generals fent que al Parlament alemany (*Bundestag*) alguns membres del seu partit votin en contra d'ell en plantejar la moció o qüestió de confiança. Davant la utilització evident del precepte de la Llei fonamental de Bonn, el Tribunal Constitucional alemany (*Bundesverfassungsgericht* —BverfG—) es veu obligat a dictar sentència com a conseqüència del recurs d'empara interposat per dos parlamentaris. El BverfG considera conforme constitucionalment aquesta regulació en la Sentència de 23 d'agost de 2005, repetint uns fets i un pronunciament totalment similar al que va motivar la Sentència de 6 de març de 1983, que

2. La interpretació de les normes constitucionals, equiparant ara en aquesta qüestió també les estatutàries, ha rebut un tractament molt divers segons els estats i les tradicions jurídiques. Hi ha constitucions, com la Llei fonamental de Bonn, que han sofert importants modificacions constitucionals, que actualment pugen a quaranta-sis,³ sense que aquests processos de reforma signifiquin o comportin moments polítics d'una tensió especial. La modificació constitucional es pot considerar necessària i el procediment per realitzar-la no té una dificultat especialment remarcable. En altres supòsits es pot donar més joc a les possibilitats d'interpretació del text constitucional, permetent que els seus preceptes donin lloc a interpretacions insospitables per als redactors. La cultura política i jurídica de cada indret dóna lloc a experiències particulars, en què la generalització no resulta aconsellable.

3. La transició política espanyola va donar lloc a l'elaboració d'un text constitucional en què la regulació de la reforma, i la interpretació que se li ha donat amb posterioritat, la converteixen en una norma que no sembla susceptible d'evolució. D'altra banda, l'òrgan que té l'última paraula en la seva interpretació posseeix una història de llums i ombres. La legitimitat d'una institució, en especial de les judicials, la dóna la seva acció. En els darrers anys la deslegitimació que han sofert els òrgans del govern del poder judicial, determinats òrgans judicials per la seva actuació en relació amb els poders públics autonòmics i també el Tribunal Constitucional ha evidenciat la seva incapacitat per tenir un paper pacificador en situacions de tensió política o social. Aquesta incapacitat és especialment greu en qüestions relatives a la configuració de l'Estat i a les relacions entre poders públics. En alguns moments, al contrari, s'han convertit en protagonistes del conflicte. La recusació del darrer president del Tribunal Constitucional en qüestions tan importants com ara la prohibició d'un

va obrir la porta a una interpretació de la qüestió de confiança que no respon al sentit originari d'aquesta categoria jurídica.

² Vegeu, sobre la qüestió, l'article recent de Rescigno, Giuseppe Ugo, «Interpretazione costituzionale e positivismo giuridico», *Diritto Pubblico*, 2005, 1, p. 19-48.

³ Aquestes són les reformes constitucionals que hi ha hagut fins al 16 de juliol de 1998.

partit polític,⁴ les declaracions públiques del president del Tribunal Suprem i al seu torn del Consell General del Poder Judicial,⁵ la persecució que s'ha dut a terme contra el Parlament basc desconeixent la concepció més bàsica de la inviolabilitat del parlament,⁶ el manteniment del processament del president del Parlament basc gràcies a una interlocutòria dictada en apel·lació per la Sala del Tribunal Superior de Justícia del País Basc⁷ —Sala que després és recusada i admesa la recusació—⁸ constitueixen, entre d'altres, uns indicadors molt greus de la salut democràtica d'unes institucions.

⁴ Vegeu la Interlocutòria del Tribunal Constitucional de 20 de febrer de 2003, en la qual no s'admet la recusació per sis vots contra cinc. Anteriorment, el president del Tribunal Constitucional, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, també havia estat recusat; la Interlocutòria del Tribunal Constitucional de 20 de novembre de 2002 va resoldre aquesta recusació. És interessant contrastar la diferència de raonaments entre totes dues interlocutòries. Vegeu Lasagabaster Herrarte, Iñaki, «Poder judicial y separación de poderes», a: AD, *Justicia y Euskal Herria*, Herria 2000 Elitza, Getxo, 2004, p. 103-106.

⁵ L'última sobre l'actuació correcta de Scotland Yard quan va disparar a boca de canó contra un ciutadà brasiler del qual inicialment es va dir que no havia fet cas a una ordre de la policia i que va intentar fugir; posteriorment s'ha posat de manifest que anava assegut al metro, totalment aliè a la intervenció policíaca que li causaria la mort. El president del Tribunal Suprem va aprovar la intervenció policíaca, però se'n va desdir al cap de pocs dies.

⁶ Aquestes intervencions van ser iniciades pel jutge Garzón; vegeu Lasagabaster Herrarte, Iñaki, *Derecho de manifestación, representación política y juez penal*, IVAP, Oñati, 2003, en especial p. 100-106.

⁷ Vegeu la Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia del País Basc de 22 de febrer de 2005.

⁸ La recusació s'admet amb l'argument de la contaminació de la Sala competent per a l'enjudiciament dels aforats. En haver admès el recurs contra la Interlocutòria de sobreseïment del processament del president del Parlament basc i uns altres dos membres de la Mesa, la Sala Especial del Tribunal Superior de Justícia del País Basc, composta en virtut de la previsió de l'article 77 de la Llei orgànica del poder judicial, considera que: «Conseqüent amb el que s'ha raonat anteriorment, els dubtes que tenen els recusants sobre la imparcialitat amb què els tres magistrats components de la Sala Penal del Tribunal Superior de Justícia havien d'afrontar el seu enjudiciament resulten objectivament més que justificades i fonamentades, en haver-se pronunciat ja aquests sobre tots i cada un dels pressupostos de la seva responsabilitat penal realitzant afirmacions que en absolut s'ofereixen com a neutrals amb vista a la valoració jurídicopenal dels fets enjudiciats, per la qual cosa és procedent estimar l'incident de recusació promogut» (Interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia del País Basc de 21 de juliol de 2005).

4. Els textos constitucionals tenen una funcionalitat diversa, segons els estats i les èpoques històriques de què es tracti. Mentre la democràcia va avançant, en especial a Europa, sembla que hauria de ser més senzill fer operatives aquestes exigències d'acomodació i de relació entre Constitució i realitat social, sense haver de recórrer a normes d'excepció o a procediments polítics d'una complexitat tal que n'impedeixin el compliment. La situació d'Europa fa oblidar èpoques com les de Weimar o de la IV República a França. La inestabilitat política que es pot donar en un lloc troba l'èminent i gran compensació que produeix ser membre de la Unió Europea. Aquesta està dotada d'un ordenament jurídic les característiques del qual obliguen a oblidar les categories jurídiques estatals, si és que es vol crear una concepció o teoria jurídica que la legítimi i l'expliqui. La possibilitat que el canceller alemany dissolgui el Bundestag, tot i gaudir d'una majoria parlamentària suficient i de les previsions de la Llei fonamental de Bonn que ho prohibeix, no es produeix com a conseqüència d'una reforma constitucional, sinó a causa d'una interpretació que, encara que beneïda pel BverfG, contradiu l'esperit de la moció o qüestió de confiança. El mateix es podria dir en relació amb les interpretacions d'altres preceptes constitucionals com, per exemple, els relatius a la Unió Europea o a la reunificació d'Alemanya. El sorgiment i el desenvolupament de la Unió Europea és especialment significatiu i suggestiu des del punt de vista de la interpretació constitucional. El projecte de Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa és difícilment explicable des de la teoria de la sobirania i del poder constituent, tal com s'entén en alguns estats.

5. La Constitució espanyola de 1978 va ser elaborada en una situació política molt concreta, condicionada especialment pels poders fàctics. La Transició política, la referència a la qual tant omple la boca a alguns i respecte a la qual sovint s'evita qualsevol consideració crítica, va ser una transició vigilada pels anomenats *poders fàctics*. Mirant enrere de reüll, es vol evitar recordar l'origen del règim polític actual. La dictadura franquista va ser desmuntada pels seus usufructuaris i els aparells de l'Estat, que comprenien, entre d'altres, els militars, la policia, els jutges i els alts funcionaris de l'Estat, els quals van seguir als seus llocs. Encara

més, hi van tenir un paper protagonista, tant si aquest paper va ser més o menys visible, en l'evolució del règim. La Constitució sorgeix en aquest context i amb les limitacions que aquest context imposava.⁹ Els seus preceptes són conseqüència d'aquesta situació i moltes de les seves regulacions no resulten explicables si no es té en compte aquesta dada. L'elaboració de la Constitució va estar farcida de desconfiances, sobretot per part dels partits llavors de l'oposició. La dreta al poder, successora en línia directa de les elits del franquisme, provocava la desconfiança pròpia del seu origen i invitava a establir clàusules constitucionals que assegurassin un contingut mínim dels drets fonamentals. L'exigència de llei orgànica per a la regulació dels drets fonamentals no significa una altra cosa. En establir uns requisits més exigents per dur a terme el desplegament dels drets fonamentals es vol evitar que per majoria simple es pugui donar una regulació insuficient d'aquests drets o que es pugui fer marxa enrere en alguns dels progressos aconseguits. En termes més polítics, es tractaria d'estendre el consens constitucional més enllà de l'elaboració del text constitucional.

6. La regulació de la reforma constitucional és hereva d'aquesta mateixa situació. S'estableix un sistema de reforma constitucional que, interpretat estrictament, no desmereix gens ni mica de les anomenades *clàusules d'eternitat* de les constitucions. Aquí, novament, es vol assegurar que els drets fonamentals no es puguin veure afectats per una reforma constitucional realitzada sense les garanties que acompanyen unes majories molt qualificades i a través d'un procediment que requereix validacions múltiples dels òrgans representatius i també del cos electoral, directament mitjançant referèndum i a través d'un procés electoral. No és cap sorpresa que el cap de l'Estat se sotmeti a aquests mateixos requisits. La monarquia gaudeix d'una clàusula d'eternitat quan, tal com diuen alguns, la seva instauració va ser l'instrument per assegurar el control de

⁹ Capella, Juan Ramón, «Una soberanía apacentada» i «La Constitución tácita», a: Capella, Juan Ramón, *Las sombras del sistema constitucional español*, Trotta, Madrid, p. 11, 16-22 i 33-37.

l'exèrcit.¹⁰ La reforma constitucional té una regulació que, en alguns dels seus aspectes, la fa impracticable. La conseqüència d'aquest fet és que no hi haurà reformes constitucionals d'aquesta mena, llevat que se'n modifiqui el procediment de reforma. O que la Constitució s'interpretarà de tal manera que totes les reformes s'entendran incloses dins de les reformes ordinàries. No s'ha d'oblidar, d'altra banda, el paper important que cal reservar a la interpretació constitucional. Recentment s'ha recuperat una categoria jurídica relativament oblidada, la de les mutacions constitucionals. Alguns autors la utilitzen indegudament, aplicant-la a qualsevol interpretació constitucional complexa o que permet l'establiment de percepcions teòriques diferents. Però el seu significat dista molt de ser una aportació doctrinal creativa o explicativa. Amb aquesta categoria es descriu un fet incontrovertible, és a dir: l'evolució de la interpretació i les conseqüències que té en la comprensió dels textos legals.¹¹ A Europa no hi ha hagut gaire temps per experimentar aquest fet, a causa de la curta vida de les constitucions europees. Però on les constitucions han tingut una vida més prolongada, l'aplicació de la norma ha sofert una evolució que ha fet modelar l'abast mateix del text constitucional. En aquest sentit, cada constitució té pràcticament una teoria explicativa pròpia, que justifica la interpretació que se'n fa. Es tracta de recordar la raó del naixement del text concret en cada cas i de la finalitat que s'hi perseguia, més enllà de les finalitats genèriques que acompanyen totes les constitucions i que, a causa de la seva generalitat, no expliquen el desenvolupament concret de cada norma. Afirmar que les constitucions persegueixen la garantia dels drets fonamentals no és dir gaire cosa. Primer, perquè només és cert parcialment i, segon, perquè segons els ordenaments jurídics l'abast i el significat dels drets fonamentals s'ha interpretat d'una manera diferent.

¹⁰ Així ho expressa Solé Tura, Jordi, *Nacionalidades y nacionalismos en España. Autonomías, federalismo, autodeterminación*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, p. 79 i 85. Capella, Juan Ramón, «La Constitución tácita», cit., p. 21.

¹¹ Dau-Lin, Hsü, *Mutación de la Constitución*, IVAP, Oñati, 1998. Obra traduïda per Pablo Lucas Verdú i Christian Föster.

7. La Constitució de 1978 realitza una regulació de l'estructura política de l'Estat de caràcter autonòmic, en establir el que s'ha convingut a anomenar l'*Estat de les autonomies*. El constituent no va tenir una idea clara de la direcció que volia seguir quan va regular el títol VIII de la Constitució. Les possibilitats de configuració de l'Estat eren múltiples, amb el mateix text legal a la mà, cosa que va donar origen a l'encertada expressió de la curiositat del jurista persa i l'estructura política de l'Estat.¹² El seu autor desvela amb enginy les incerteses que un jurista persa podria tenir si, llegint la Constitució de 1978, pretengués saber quina és l'estructura política de l'Estat realment existent. Tot i que amb serrells, aquesta estructura es va anar creant amb relativa rapidesa, a través dels anomenats *règims preautonòmics*. Amb aquests es realitzava el dibuix de les comunitats autònomes que s'anirien constituint en el futur, oblidant processos de creació des de la base, el destí dels quals podia ser incert. La debilitat de la democràcia, i en particular dels partits polítics d'àmbit estatal, no semblava aconsellar aventurismes d'aquest tipus. Els casos d'Andalusia, Segòvia i Lleó palesaven aquestes qüestions. En el primer cas no s'ha d'oblidar el significat que va tenir aquesta qüestió en l'accés dels socialistes al poder, quan va tenir lloc la primera victòria de l'esquerra i l'inici d'un camí que en poc temps els donaria la majoria en les eleccions generals.¹³ En un altre sentit, es podria dir el mateix de Santander i la Rioja. D'altra banda, la generalització del sistema significava posar límits a les reclamacions del que llavors es definia com a nacionalitats, cosa que es reflectia en l'expressió tan significativa "café per a tothom".

8. La generalització del sistema d'autonomies no es correspon amb l'estructura institucional prevista en la Constitució. Ni el Senat és una segona cambra, tant per la seva composició com per les competències que té en el procediment legislatiu, ni el Tribunal Constitucional reflecteix el

¹² Cruz Villalón, Pedro, «La estructura del Estado o la curiosidad del jurista persa», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1982, número monogràfic 4.

¹³ Silver, Philip W., *Nacionalismo y transición. Euskadi, Catalunya, España*, Txertoa, Donòstia-Sant Sebastià, 1988, p. 98-108.

fet autonòmic en el nomenament dels membres, com tampoc el poder judicial. Aquest desacoblament entre realitat constituïda i estructura constitucional genera un seguit de problemes en el funcionament de l'Estat, juntament amb la problemàtica que acompanya qüestions com ara el finançament autonòmic en general, el finançament de la sanitat, etc. Les respostes que s'han donat fins ara a aquestes qüestions han estat parcials i insatisfactòries. En el cas de les comunitats autònomes que van aprovar primer els seus estatuts, a tot l'anterior s'afegeix l'acusació d'incompliment de l'Estatut. El Parlament basc va aprovar un informe relatiu a aquest incompliment en què resumia l'incompliment de les transferències en gairebé la meitat de les recollides en l'Estatut.¹⁴ L'època de Govern 2000-2004 implica un esmoreïment del tema, amb una negativa clara del Govern central a qualsevol negociació sobre aquesta qüestió i sobre qualsevol altra. S'imposa una política de l'"ordeno i mano", traslladant a l'ordre intern els principis de la guerra preventiva aplicats a l'Iraq. La comparació no és improcedent. Es nega qualsevol possibilitat de dissidència, es construeix un discurs polític anihilador del contrari, s'acudeix a polítiques repressives incompatibles amb els principis constitucionals i amb les llibertats fonamentals, s'instrumentalitzen els procediments legislatius de manera que s'arriben a fer reformes del Codi penal mitjançant esmenes plantejades al Senat, es penalitzen comportaments polítics democràtics, es limiten els drets fonamentals, s'utilitza el Codi penal com a instrument de relació entre els poders de l'Estat, etc. En aquest procés de denigració de les llibertats públiques i del sistema democràtic s'instal·len els dos grans partits estatals, acompanyats d'uns mitjans de comunicació transmissors de plantejaments predemocràtics, actuants tots dins una estratègia concreta d'eliminar políticament els plantejaments sobiranistes i particularment el nacionalisme basc. Estén acta d'aquest fet un autor destacat, després que el nacionalisme basc guanyés les eleccions de l'any 2001.¹⁵ En l'apartat

¹⁴ Vegeu Lasagabaster Herrarte, Iñaki, «La experiencia estatutaria y la vía soberanista», a: AD, *Estudios sobre la Propuesta política para la convivencia del Lehendakari Ibarretxe*, IVAP, Oñati, 2003, p. 314-317.

¹⁵ Vegeu, a aquest efecte, l'article de Juan Luis Cebrián titulat «El discurso del método», *El País*, de 18 de maig de 2001. En aquest article l'exdirector del diari assenyala, després d'afirmar que no comparteix la ideologia del PNB, que el resultat de les eleccions i el

següent continuarem amb aquesta qüestió, però ara assenyalarem que durant tots aquests anys no es produeix cap avanç en temes autonòmics, ans al contrari. El Govern de l'Estat considera el sistema completat, per la qual cosa no es planteja cap mena de reforma ni tan sols de debat sobre la qüestió. Es deneguen nous traspassos de competències i també reformes institucionals, com seria el cas del Senat. Solament es planteja la reforma en l'àmbit local, que dóna lloc a la Llei de reforma de les corporacions locals de l'any 2003.¹⁶

9. Als plantejaments del Govern de l'Estat, als quals el partit majoritari de l'oposició oposa el que es va conèixer com a Document de Santillana del Mar de l'any 2003, s'enfronten des del principi de la legislatura els plantejaments realitzats des del País Basc amb el conegut com a Pla Ibarretxe, que dóna lloc a la Proposta aprovada pel Parlament basc el 30 de desembre de 2004 amb el títol Proposta de reforma d'Estatut polític de la Comunitat d'Euskadi.¹⁷ També des de Catalunya es planteja la necessitat de reformar l'Estatut, cosa que es produeix després de les eleccions del 2003. Un cop celebrades, es constitueix un nou Govern a la Generalitat, format pel PSC, ERC i IC. S'inicia el procés d'elaboració

triomf d'aquest partit li havia tranquil·litzat i «no perquè concordi amb els seus postulats, que no vull veure progressar, sinó perquè, com tants altres espanyols, he vist amb preocupació la batalla verbal —i no solament verbal— que des del nacionalisme espanyol s'havia entaulat contra el nacionalisme basc, alimentant un esperit gairebé de creuada. L'únic que es pot dir del resultat de les eleccions és que no és casual, sinó fruit d'una política, sens cap mena de dubte errònia, dissenyada i instrumentada directament des de Moncloa i que va comptar no només amb el beneplàcit, sinó amb l'aplaudiment servil del candidat socialista». L'article de Cebrián es va publicar amb posterioritat a les eleccions. Anteriorment ja havia cridat l'atenció sobre aquest fenomen Fermín BOUZA en l'article «Construir la Historia o el fantasma del nacionalismo», *El País*, de 5 de maig de 2001, on assenyalava que «[...] els artefactes verbals creats per al combat en aquell país [es refereix a Euskadi] han generat una situació senzillament insuportable: individus de diversa condició intel·lectual, però decidits i tenaços, emparats per l'Estat i pels mitjans de comunicació, estan recreant impunement les actituds i les teories del feixisme hispà sota la bandera de la democràcia». Entre els comentaristes que van manifestar una visió més oportuna i encertada de la manipulació mediàtica hi ha Joaquín Leguina, en l'article «La División Acorazada», *DEIA*, de 31 d'abril de 2001.

¹⁶ Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local.

¹⁷ Es pot veure una anàlisi de diversos aspectes d'aquesta proposta a AD, *Estudios sobre la Propuesta...*, *op. cit.*

d'un nou Estatut, que adquireix més aparença de realitat en perdre el PP les eleccions l'any 2004. A partir de la constitució del nou Govern a Madrid, l'estructura política de l'Estat torna a adquirir un paper rellevant en l'agenda política, cosa que al seu torn es reflecteix a les comunitats autònomes. En aquestes comunitats el procés és molt diferent. Les més significatives són Euskadi i Catalunya; també la proposta de reforma realitzada a València. El representant del PSOE en aquesta Comunitat reivindica la necessitat de reformar l'Estatut ja que València no va poder accedir a la condició de comunitat autònoma de les de l'article 151 CE a causa de la situació política que s'hi va donar com a conseqüència de l'intent de cop d'estat del 23-F.¹⁸ D'altra banda, es planteja la reforma de la Constitució, limitada a una sèrie de qüestions concretes, per a la qual cosa es demana un Informe al Consell d'Estat; entre aquestes qüestions es destaca, des de la perspectiva autonòmica, el fet de nomenar en el text constitucional les comunitats autònomes existents a l'Estat i la reforma del Senat.¹⁹

10. La situació política basca, en què l'articulació política amb l'Estat sempre serà una qüestió oberta, en més o menys grau, es va trobar amb la negativa estatal a qualsevol reforma i en un procés clar d'atac als diferents corrents polítics sobiranistes i nacionalistes existents al País Basc. La majoria absoluta aconseguida pel PP en les eleccions generals de l'any 2000, i la pèrdua de les eleccions al País Basc l'any 2001 pel PP i el PSOE, llavors d'acord en la política que calia dur a terme davant les propostes sobiranistes basques, dona lloc a una política de confrontació per part de l'Estat, iniciada ja l'any 2000, però que a partir de l'any 2001 adquirirà una crispació, una tensió i un intent d'imposició insospitats. El Govern basc sorgit de les urnes presenta en el debat sobre política general celebrat al Parlament basc el 27 de setembre de 2002, amb el discurs sobre política general del lehendakari Ibarretxe, un document titulat "La Proposta política per a la convivència". Aquesta Proposta va ser objecte d'una crítica desmesurada i totalment desproporcionada, que converteix

¹⁸ Es fa ressò d'aquest procés Pla i Durà, Joan Ignasi, «Hacia la España plural: la vía valenciana», *El País*, 3 de juny de 2005.

¹⁹ L'Informe encara no s'ha presentat en el moment de redactar aquestes pàgines.

aquesta època en la més dura i crispada des de l'època franquista.²⁰ El resultat d'aquest plantejament polític és el document aprovat el desembre de 2004 pel Parlament basc, on es realitza una proposta política articulada d'acord amb el procediment de reforma estatutària.

11. Farem una descripció breu de les fases seguides en la tramitació. La Proposta d'Estatut polític per a Euskadi es va presentar el 25 d'octubre de l'any 2003 davant el Parlament basc. Després que aquesta Proposta superés els diferents intents d'impugnació davant el Tribunal Constitucional i la jurisdicció contenciosa administrativa,²¹ la Proposta va seguir la tramitació a la Comissió competent del Parlament basc, on el Partit Popular i el Partit Socialista d'Euskadi van presentar esmenes a la totalitat. Aquestes esmenes van ser rebutjades i no hi va haver presentació d'esmenes parcials per part d'aquests partits. Només els integrants del Govern tripartit van presentar-hi esmenes; se'n van aprovar més d'una trentena. El 30 de desembre es va celebrar el Ple del Parlament basc on es van rebutjar novament les esmenes a la totalitat presentades pel PP i el PSE, com també la presentada per Sozialista Abertzaleak. Altres dues esmenes parcials van ser presentades per EA i EB-IU. De manera sorprenent, ja que el rebuig de la Proposta era assumit pels partits i l'opinió pública, la Proposta va ser aprovada gràcies al vot de Sozialista Abertzaleak; dels sis vots de què disposava, tres van anar a favor de la Proposta i tres en contra, els quals es van afegir als del PP i el PSE. La Proposta va assolir així 39 vots a favor enfront de 35 en contra. La Proposta va resultar, per tant, aprovada d'acord amb les previsions estatutàries.²²

12. L'ambient de crispació i enfrontament que hi va haver durant els anys anteriors, malgrat el canvi de govern a Madrid, es va mantenir davant la Proposta aprovada pel Parlament basc. Com de seguida s'analitzarà, el

²⁰ Vegeu la presentació que al llibre *Estudios sobre la Propuesta...*, *op. cit.*, realitza Castells Artetxe, José Manuel, p. 9.

²¹ Vegeu els apartats 17-21.

²² Castells Artetxe, José Manuel, a AD, *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2005, p. 515-517.

Congrés dels Diputats no en va permetre la tramitació davant la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats; es va limitar a rebutjar la Proposta esmentada en una votació i debat de conjunt. Els exabruptes i les crítiques desmesurades que s'han fet a la Proposta denoten el clima polític, que en relació amb la política estatal al País Basc es continua mantenint, i a la qual no són aliens els mitjans de comunicació ni els tractadistes de tota mena.

13. Catalunya s'enfronta al procés dins d'una conjuntura política diferent. L'any 2004 significa el punt de partida dels treballs preparatoris de les reformes de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, iniciats amb la constitució d'una ponència al Parlament de Catalunya, ponència que no parteix d'un text previ, articulat i preparat pel Govern de la Generalitat, ni proposat per cap dels partits o grups parlamentaris catalans, sinó que s'inicia basada en una sèrie de documents presentats pels diferents grups parlamentaris, com també per l'informe elaborat per la Comissió Parlamentària d'Estudi sobre l'Autogovern.²³ La ponència afronta una tasca complicada, en la qual, a més dels múltiples intervinents i del procés participatiu en què es desenvolupa, compta amb la intervenció de l'Institut d'Estudis Autònomic de la Generalitat com a ens assessor fonamental en el desenvolupament de les propostes. El procés ha estat molt lent, i el projecte de la ponència ha rebut l'aprovació definitiva l'any 2005. El maig de 2005 s'aprova en primera lectura la Proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Posteriorment es procedeix a la tramesa al Consell Consultiu perquè n'informi.

14. Sense entrar en una anàlisi detallada de cada una d'aquestes fases ni en la consideració de les qüestions que són objecte de debat i discussió d'una manera més intensa, posteriorment s'analitzaran alguns aspectes parcials que es consideren especialment significatius. La metodologia seguida en el procés d'elaboració del Projecte de reforma de l'Estatut

²³ El Ple del Parlament de Catalunya va aprovar el document de la Comissió d'Estudi per a la Millora de l'Autogovern el 17 de desembre de 2002. Vegeu *Informe sobre la reforma de l'Estatut*, IEA, Barcelona, 2003. Vegeu també *Estudis sobre l'autogovern de Catalunya*, Publicacions del Parlament de Catalunya, Barcelona, 2003.

d'autonomia de Catalunya troba la seva raó de ser, almenys en allò fonamental, en les crítiques que es van fer injustificadament al fet que el Govern basc proposés un text articulat de reforma i el sotmetés a debat, per tal com el PP i el PSOE van entendre que no era el mètode adequat.

15. Amb més o menys intensitat, altres comunitats autònomes han iniciat procediments de reforma estatutària. Alguns d'ells haurien de donar origen a la presentació durant l'any 2005 de propostes concretes de reforma; és el cas de les comunitats autònomes d'Andalusia, Canàries i Múrcia. En d'altres s'han iniciat els procediments tímidament, ja que en alguns casos estan condicionades pels resultats electorals més recents com, per exemple, Galícia, on el PP perd el govern davant la coalició PSOE-BNG. En altres comunitats com Castella-la Manxa, Balears, Ceuta i Melilla o la Comunitat Foral de Navarra es produeixen moviments de diferent tipus en relació amb la reforma estatutària.

16. Aquest esbós de l'experiència recent en la política autonòmica planteja algunes qüestions sobre les quals interessa reflexionar, tot i que els interrogants encara siguin força importants i hi hagin massa coses pendents, tal com s'ha posat de manifest en els apartats anteriors. Amb tot, la reflexió jurídica es podria encaminar vers dues qüestions de gran interès en el desenvolupament del procés de reforma dels estatuts,²⁴ que

²⁴ Aragón Reyes, Manuel, «La iniciativa de las Cortes Generales en la Reforma de los Estatutos de Autonomía», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 1990, 2, p. 31-46; íbidem, «La reforma de los Estatutos de Autonomía», *Documentación Administrativa*, 1992-1993, 232-233, p. 1197-1221; Calzada Conde, Rogelia i Ruiz-Pérez Alamillo, Javier, «Consideraciones generales sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1988, 22, p. 49-67; Contreras Casado, M., «Memoria del proceso autonómico. La reforma del Estatuto aragonés en el contexto político y parlamentario del desarrollo de la autonomía», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1997, 10, p. 35-61; García Canales, Mariano, «La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1988, 23, p. 157-184; Gutiérrez Llamas, Antonio, «La reforma estatutaria para la ampliación de competencias preceptuada por el artículo 148.2 de la Constitución», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1997, 143, p. 7-27; Muñoz Machado, Santiago, «Los pactos autonómicos de 1992. La ampliación de competencias y la reforma de los Estatutos», *Revista de Administración Pública*, 1992, 128, p. 85-105; Trujillo, Gumersindo, «La reforma del Estatuto de Canarias: caracterización general», *Cuadernos de Derecho*

no es tractaran, però, íntegrament. La primera seria la relativa al procés d'elaboració dels estatuts a les comunitats autònomes. La segona, al procés que s'ha de dur a terme al Parlament estatal. En ambdues qüestions existeix una experiència recent de la qual caldria extraure algunes conseqüències, encara que siguin teòriques. El procediment articula la forma d'expressió de la democràcia. Algunes vegades es pot utilitzar per evitar-la. Així, algunes limitacions imposades en els procediments d'adopció de decisions evidencien cada cop amb més freqüència l'elitisme de la democràcia i la utilització del dret com a instrument limitador de la democràcia. Ara no farem reflexions més detingudes sobre aquesta qüestió, tot i que no l'oblidem en cap cas, donarem pas a la primera de les fases de les reformes estatutàries.

II. La reforma dels estatuts i la seva tramitació en l'àmbit autonòmic

17. Una de les qüestions que va cridar més l'atenció en la tramitació de la Proposta aprovada pel Parlament basc va ser la impugnació davant el Tribunal Constitucional i la jurisdicció contenciosa administrativa de l'acord del Govern basc que decidia la tramesa de la Proposta al Parlament. La impugnació davant el Tribunal Constitucional va realitzar-la el Govern central acollint-se a les previsions de l'article 161.2 CE. L'extravagància de la impugnació rau en el fet que s'impugna un projecte de reforma aprovat pel Govern basc i presentat al Parlament basc. No hi ha cap norma per impugnar, ja que ens trobem davant un projecte que forma part d'un procés d'elaboració d'una norma en la qual participen el

Público, 1997, 2, p. 141-174; Urretabizkaia Añorga, Iñaki, «Las reformas estatutarias del marco institucional autonómico: un paso más hacia la definitiva consolidación del Estado de las Autonomías», *Revista de las Cortes Generales*, 1999, 46, p. 7-57; Jiménez Asensio, Rafael, «Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2004, 70, p. 97-123; Carrasco Durán, M., «La repercusión del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2005, 71, p. 49-80; Cascajo Castro, José Luis, «La reforma del Estatuto», a AD, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñati, 1994, vol. IV, p. 1699-1717, i Gutiérrez Llamas, Antonio, *Los procedimientos para la reforma de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1991, *in toto*.

Parlament basc i també les Corts Generals. Intentar paraitzar aquesta presentació és intentar evitar i impedir el debat polític. Solament és possible reaccionar jurídicament contra el resultat del debat convertit en norma, contra la seva *forma jurídica*, però no contra la *intenció pròpiament*. Tal com es diu precisament en el pronunciament de la Sala “[...] *la intención misma y su debate o discusión son inmunes en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate público*”.²⁵ Aquesta Interlocutòria del Tribunal Constitucional conté una sèrie de consideracions de referència obligada. Diu l’alt tribunal que «*cómo se traduzca normativamente el fruto del debate [...] es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate, so pena de negar al Parlamento la facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tutelas inaceptables*». Més endavant hi afegeix que l’admissió de la impugnació «[...] *produce irremisiblemente la suspensión del debate intentado, razón suficiente para extremar el rigor en el trámite de admisión, rechazando impugnaciones que, como es el caso, desnaturalizarían irremediabilmente, de prosperar, los principios fundamentales de la democracia parlamentaria*». També assenyala que un recurs d’aquest tipus, contra l’aprovació per un Govern d’un projecte de norma, «[...] *anticipa la defensa del orden constitucional mucho más allá de lo que permitía el antiguo recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de estatutos de autonomía y de leyes orgánicas [...]*», ja desaparegut. Més endavant hi afegeix una altra expressió desconeguda en el debat polític i jurídic constitucional sobre el projecte, que diu: «*El hecho de que semejante iniciativa sólo pueda prosperar con éxito si antes se reforma la Constitución [...] no convierte la Propuesta en sí (ni, por conexión, el Acuerdo que la formaliza) en una iniciativa inconstitucional*», i més endavant hi afegeix que «*en tanto no se agote el procedimiento parlamentario iniciado con la remisión de la Propuesta no cabe más inconstitucionalidad, en su caso, que la que resulte de la infracción de las normas que disciplinan ese procedimiento*». ²⁶ Aquesta

²⁵ ATC de 20 d’abril de 2004, FJ 6.

²⁶ ATC de 20 d’abril de 2004, FJ 6.

definició clara i precisa de la democràcia parlamentària no és entesa per alguns òrgans jurisdiccionals, singularment pel Tribunal Superior de Justícia del País Basc, com es comprovarà a continuació.

18. El filibusterisme de què va fer gala el Govern central va trobar continuació en la impugnació realitzada per la Diputació Foral d'Àlava, en mans del PP, i per un col·lectiu de funcionaris d'actuacions qüestionables. La impugnació de la Diputació Foral es presenta el 28 d'octubre de 2003 i s'admet a tràmit per la Interlocutòria de 13 de desembre de 2003. El recurs contra el projecte de reforma aprovat pel Govern basc interposat per l'Associació de Funcionaris es presenta l'11 de novembre de 2003. Caldrà esperar fins al 21 de desembre de 2004 perquè el Tribunal Superior de Justícia del País Basc dicti sentència. És interessant assenyalar que la Interlocutòria del Tribunal Constitucional, que resolva la impugnació del projecte de reforma aprovat pel Govern basc, és de 20 d'abril de 2004. A pesar d'aquesta Interlocutòria del Tribunal Constitucional, el Tribunal Superior de Justícia del País Basc no resol sobre l'assumpte fins al 21 de desembre de 2004 i ho fa, a més, sense atènyer-se a la jurisprudència del Tribunal Constitucional. Aquesta Sentència, jurídicament incomprendible, mereix atenció per la seriositat i la profunditat argumentativa del vot particular que l'acompanya. Es podrien fer algunes consideracions sobre la llarga espera a què sotmet el Tribunal Superior de Justícia del País Basc la impugnació contra el projecte de reforma aprovat pel Govern basc i presentat i admès en seu parlamentària, però no es farà. Més limitadament se'n vol ressenyar algun aspecte especialment significatiu. En primer lloc, admetre la legitimitat per impugnar un acord del Govern basc aprovatori d'un projecte de reforma estatutària a un col·lectiu de funcionaris. En termes polítics és com reconèixer que qualsevol persona podria parar qualsevol tramitació d'un projecte de llei, cosa que resulta totalment aliena i desconeguda per al dret positiu com també de la pràctica en tots els règims democràtics. Reconèixer, a més, que un projecte de reforma estatutària pot ser impugnat per un col·lectiu de funcionaris legitimats per recórrer en contra

del projecte perquè en aquest s'hi reconeixen competències en matèria de funció pública constitueix simplement un disbarat.²⁷

19. Des d'un punt de vista substancial, la Sentència que es comenta realitza una afirmació mancada de tota base doctrinal o jurisprudencial i desconixedora dels principis jurídics més elementals en un Estat

²⁷ Diu la Sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc, de 21 de desembre de 2004, que el col·lectiu de funcionaris impugnants és un sindicat, encara que d'activitat sindical desconeguda fins a aquell moment, i que com a tal sindicat està legitimat per impugnar l'acord del Govern basc d'aprovació del Projecte de reforma d'Estatut perquè: *«Con dicho limitado alcance no ofrece duda a la Sala que el acuerdo impugnado afecta seriamente al ámbito del interés profesional, del sindicato recurrente, hecho del que son expresivos, sin ánimo de exhaustividad las siguientes previsiones del mismo:*

»a) *Atribución por el art. 11.3 a las instituciones vascas del desarrollo constitucional en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi de los derechos y deberes fundamentales que garantizan la representatividad y participación de la ciudadanía en la vía política y económica y social, a través de los partidos políticos así como de los sindicatos de trabajadores y asociaciones profesionales.*

»b) *Competencia exclusiva de la Comunidad de Euskadi en materia de Estatuto jurídico de los funcionarios (art. 46.d) en relación con los art. 43.1 y 45).*

»c) *Competencia exclusiva de la Comunidad de Euskadi en materia laboral que incluye las potestades legislativa y ejecutiva (art. 53.2).*

»*Desde una perspectiva puramente teórica no cabe desconocer que las anteriores previsiones de la propuesta de reforma estatutaria que aprueba el acuerdo impugnado alteran el 'statu quo' del sindicato accionante, entrañan incertidumbre, y abren paso a potenciales consecuencias, adversas a sus intereses, desde una eventual regulación de la participación, hasta una regulación funcionarial y laboral que mengüe los derechos y garantías que actualmente tienen reconocidos funcionarios y trabajadores, y que el sindicato puede ver más garantizados desde una concepción del reparto del poder territorial como la que establecen la Constitución y el Estatuto de Gernika.*

»*Es oportuno recordar que la legitimación de los sindicatos radica en la obtención de una utilidad o ventaja del éxito de su pretensión, y guarda una relación directa con el éxito de la pretensión, pero no tiene que venir ceñida a los motivos por los cuales impugna el acto o la disposición.*

»*Si el éxito de la pretensión anulatoria entraña cualquier ventaja en los términos anteriormente referidos al trasladar la doctrina constitucional, forzosamente ha de reconocerse legitimación al sindicato para poner en marcha la actuación jurisdiccional, eso sí, ceñida a los únicos motivos de impugnación admisibles, referidos a los elementos reglados de la actuación recurrida o a la protección de los derechos fundamentales lesionados por aquéllos, y a la indemnización que fuera procedente. Pero lo que no cabe aceptar es que la legitimación se funde en la ventaja o utilidad que obtendría el sindicato accionante del respeto a los elementos reglados, si es que únicamente a ellos refiere su impugnación. (FJ 5)».*

democràtic on estigui garantida la separació de poders. Diu la Sentència que, en virtut de l'article 2.a de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa: «*No sólo la concluyente literalidad del precepto, sino el énfasis de la exposición de motivos obligan a rechazar la tesis de la exclusión del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos de los gobiernos, central y territoriales, de aprobación de proyectos que constituyan expresión de la iniciativa legislativa que les viene constitucional o estatutariamente atribuida*».²⁸

20. Aquesta Sentència oblida que el Tribunal Constitucional ha assenyalat que hi ha actuacions del Govern que no estan subjectes al dret administratiu, com ara «*la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de ley*».²⁹ En el mateix sentit, el Tribunal Suprem ha assenyalat que la iniciativa legislativa no es pot residenciar en la jurisdicció contenciosa administrativa, ni tan sols quan es pretexten els aspectes o components reglats i arbitraris que la jurisdicció contenciosa administrativa pot controlar.³⁰ Aquest mateix Tribunal també havia assenyalat la inadmissió d'un recurs contra un projecte de llei tramès a l'Assemblea parlamentària, en aquest cas de Cantàbria, que el Tribunal declara inadmissible ja que si estimés el recurs es produiria l'efecte d'anul·lar la llei ja aprovada per la qual es creava un nou municipi.³¹ De la mateixa manera, la Sentència del Tribunal Suprem de 25 d'octubre de 1990 assenyalava que la potestat de jutjar no es podia estendre o barrejar amb les funcions reservades als altres poders, ja que si això passés es trencaria el principi de separació i independència recíproca sempre latent i algunes vegades establert explícitament en el text constitucional. En el mateix sentit, el recurs interposat per un sindicat contra l'acord del Consell de Govern de la

²⁸ STSJPB de 21 de desembre de 2004, FJ 2.

²⁹ STC 45/1990.

³⁰ STS de 26 d'octubre de 1999.

³¹ STS de 30 de maig de 1989. L'Avantprojecte de llei repetia el contingut d'un decret del Consell de Govern de la comunitat autònoma que anteriorment havia estat declarat nul ja que s'entenia que el Consell de Govern era incompetent i que la iniciativa de creació d'un nou municipi corresponia a l'Assemblea regional.

Generalitat valenciana d'enviar els pressupostos generals a les Cortes per aprovar-los no podia ser admès, malgrat no haver-se convocat la Mesa de Negociació per a la Funció Pública, ja que la iniciativa legislativa és un *acte constitucional* que no pot tenir cap altra fiscalització que la realitzable pel Tribunal Constitucional. El Tribunal Suprem declara, igualment, la inadmissió d'un recurs contenciós administratiu contra l'acte del Consell de Ministres pel qual s'acordava la tramesa al Congrés dels Diputats d'un projecte de llei de creació de determinades seccions d'una audiència provincial. El Tribunal Suprem assenyala que s'impugna un acte del Govern dictat en exercici de la potestat reconeguda en l'article 87.1 de la Constitució, d'iniciativa legislativa, diferent dels actes adoptats en l'exercici de les funcions executives, ja siguin aquestes administratives o reglamentàries, que té els seus propis mecanismes de control i en els quals la jurisdicció contenciosa administrativa no pot entrar.³²

21. La conclusió de tot l'anterior condueix a afirmar indefectiblement la falta de jurisdicció dels tribunals ordinaris per conèixer dels recursos contra els acords dels governs pels quals s'aproven projectes d'iniciatives legislatives. L'evidència doctrinal i jurisprudencial d'aquesta falta de jurisdicció deixa poc espai per comprendre jurídicament la desafortunada sentència del Tribunal Superior de Justícia del País Basc que s'ha comentat en aquest apartat.

22. La regulació jurídica de la reforma estatutària té un contingut força divers segons els estatuts. La iniciativa es reconeix al Govern autonòmic, a la Cambra, a les Corts Generals o a altres iniciatives, per exemple, de les corporacions locals. Cada una d'aquestes possibles iniciatives suscitaria reflexions prou diverses. No pot deixar de cridar l'atenció especialment el fet que les Corts Generals puguin tenir la iniciativa de promoure la reforma d'un estatut d'autonomia. La proposta de reforma s'ha d'aprovar al Parlament autonòmic corresponent, on segons els casos s'exigeix una

³² Interlocutòria del Tribunal Suprem de 3 de desembre de 1998. Totes les sentències ressenyades en relació amb la iniciativa legislativa s'han pres del vot particular que en la STSJPB de 21 de desembre de 2004 van realitzar la presidenta de la Sala, Ana Isabel Rodrigo Landazabal, i el magistrat Ángel Ruiz Ruiz.

majoria o una altra. La majoria necessària per tramitar la reforma planteja diferents qüestions. Repassant els estatuts d'autonomia es poden trobar les majories següents per procedir a reformar els estatuts. Alguns estableixen una majoria de dos terços dels vots de l'assemblea parlamentària. Uns altres, de tres cinquens, i l'excepció és el que exigeix una majoria absoluta. Aquestes majories tan qualificades no deixen de cridar l'atenció. I especialment perquè el procediment no acaba al Parlament autonòmic en aquell moment, sinó en un de posterior, tal com més endavant s'analitzarà. D'aquí que l'exigència de determinades majories sembli un excés. S'ha traslladat la rigidesa del sistema de reforma previst per a la reforma constitucional a la reforma dels estatuts d'autonomia, cosa que no té gaire sentit. Les majories exigides per a la reforma de l'estatut plantegen la qüestió de la seva legitimitat. El fet de complir l'exigència quantitativa per a la reforma porta a considerar automàticament que la proposta és legítima o, al contrari, que cal afegir a aquesta majoria alguns condicionants d'un altre tipus. La resposta a aquesta qüestió és lluny de ser pacífica i pot tenir una gran riquesa de matisos, si es tenen en compte les diferents forces polítiques que poden donar suport a un procés de reforma estatutària.

23. Si el sistema de partits existent a la comunitat autònoma és similar a l'estatal, encara que es requereixi l'aprovació del projecte de reforma pels partits majoritaris al Parlament estatal, no hi ha cap problema especial per ressenyar. No és previsible que les futures reformes estatutàries plantegin en aquests casos problemes pel que fa a l'elaboració. La política autonòmica no centra en aquestes comunitats autònomes l'abast de l'agenda política, ni el posicionament a l'entorn d'una reforma estatutària té l'abast de significar un enfrontament polític entre el PSOE i el PP. Així com l'accés d'Andalusia a la condició de comunitat autònoma, salvant el problema d'Almeria,³³ va ser part del procés de pèrdua del poder de la dreta i el triomf electoral del PSOE el 1982, actualment cap procés de reforma estatutària podrà tenir un resultat d'aquest tipus. Una altra situació diferent es dona en els supòsits en què els partits majoritaris a l'Estat no tenen la possibilitat de proposar una reforma estatutària

³³ Silver, cit., p. 106.

conjuntament, pel fet de no disposar de la majoria exigible dins els òrgans autonòmics. En aquest cas el joc de relacions és més complex. Així, a Catalunya, on la majoria exigible per aprovar la reforma és de tres cinquens, es necessitarà la coincidència de tres partits. Ara mateix, 31 d'agost de 2005, el projecte de reforma aprovat té el suport del Govern tripartit, és a dir, PSC, ERC i IC-Els Verds. Es necessita el suport de CiU perquè el projecte de reforma sigui aprovat. D'acord amb les informacions de premsa, en aquest moment no es podria assolir aquesta majoria per la negativa de CiU a donar el seu vot. Les conseqüències que es derivarien d'aquest fet són clares des de la perspectiva de la reforma, que no es podria aprovar. Políticament és difícil aventurar el significat d'aquesta situació, que tindria conseqüències diferents en l'àmbit estatal i a Catalunya.³⁴ Els analistes no han realitzat cap consideració especial sobre aquest desacord, si no és des de l'òptica del sistema de partits. Res, però, des de la perspectiva democràtica. El fet que un partit pugui no donar suport a la reforma estatutària, i que les raons adduïdes puguin ser poc creïbles o que la motivació de fons sigui un càlcul electoral, no mereix cap consideració especial, en particular des de la perspectiva de la legitimitat. La majoria exigida per la norma és una i, si no s'aconsegueix, la reforma estatutària esdevé inviable.

24. La reforma estatutària realitzada a Catalunya té interès també pel procediment desenvolupat. A l'igual que en altres polítiques, s'ha produït un procés participatiu molt important de la societat catalana, encara que aquest procés al final hagi resultat més volenterós que efectiu. Es vol dir que el procés d'elaboració, tot i ser participatiu, no ha impedit la confrontació entre els partits i no ha comportat l'assumpció d'un projecte per la societat civil que condicioni el joc partidari, a fi d'impedir, per exemple, que un partit digui que no al projecte de reforma; això no s'ha aconseguit. La raó principal pot ser tal vegada que la participació s'ha pogut centrar en aspectes o consideracions molt tècniques i que els aspectes més polítics no han estat objecte de debat. Malgrat que aquesta

³⁴ A finals d'agost de 2005, la premsa s'ha fet ressò de la previsible aprovació del projecte de reforma de l'Estatut a Catalunya per al mes d'octubre i la celebració del debat de totalitat sobre el projecte el febrer de 2006.

afirmació es fa a manera d'hipòtesi,³⁵ la inclusió del terme *nació* amb referència a Catalunya o el reconeixement dels drets històrics no sembla que hagin estat fins a dates molt recents dins el debat polític. El procés participatiu sí que ha tingut una altra conseqüència, és a dir: incloure preceptes no només competencials o institucionals, sinó també dels anomenats *programàtics*. Aquest fet, que també ha aparegut en altres ordenaments, com ara l'italià,³⁶ respon a un desig de la població, de la societat civil, d'afirmar principis democràtics, de solidaritat i d'aprofundiment de la democràcia en una època en què el mercat ha esdevingut el nou velló d'or, negant les conquestes que l'Estat social havia aconseguit en les darreres dècades. L'oblit d'aquest compromís amb la solidaritat, de recuperació del poder i el significat de la política enfront del mercat, seria una de les claus interpretatives de la victòria del *no* en els referèndums sobre el projecte de Constitució europea celebrats a França i els Països Baixos.

25. La reforma estatutària basca exigeix l'aprovació del projecte de reforma per majoria absoluta de la Cambra. Un cop complert el requeriment legal, se suscita una altra qüestió diferent des de la perspectiva de la legitimitat. El projecte de reforma, al qual s'anomenarà en endavant *la Proposta*, perquè així l'ha titulada el Parlament basc, ha estat aprovat pels partits que sustenten el Govern, PNB, EA i IU. Sorprenentment, també va rebre el vot d'alguns parlamentaris de Batasuna, en nombre suficient perquè la Proposta pogués ser aprovada. S'oposaven a la Proposta el PSOE i el PP. Ambdós partits es van negar a participar en el procés d'elaboració de la Proposta i també van adduir una sèrie de raons de fons en relació amb l'articulat. Sobre ambdues qüestions es faran una seguit de consideracions tot seguit.

³⁵ Es diu que l'afirmació es fa a manera d'hipòtesi perquè no s'ha seguit el procés de participació necessari com per tenir un criteri fonamentat sobre les característiques del seu desenvolupament.

³⁶ El Tribunal Constitucional italià ha considerat conformes a la Constitució italiana els preceptes dels estatuts d'autonomia de les regions toscanes que tenen un contingut programàtic, encara que la seva argumentació sigui discutible. Vegeu, així, la Sentència de la Cort Constitucional italiana de 29 de novembre de 2004.

26. Pel que fa al procediment, la negativa dels partits PSOE i PP no responia a les mateixes raons, encara que tenia components similars. D'una banda, els seus plantejaments conjunts derivaven de l'època política anterior, en què sota la capa de l'anomenat Pacte Antiterrorista en realitat s'estava articulant una política antinacionalista, sense parlar esment en el respecte dels drets fonamentals, ni tenir la mínima consideració per la "veritat" quan es tracta de donar arguments polítics. La política de persecució del nacionalisme, d'imposició, de "guerra preventiva", si se'm permet utilitzar un terme relatiu a la política internacional, però que reflecteix clarament l'esperit d'aquella època, acaba quan el PP perd les eleccions de març de l'any 2004. Amb anterioritat, CiU perd el Govern de la Generalitat com a conseqüència del resultat electoral del 2003, i en el PSE es produeix un canvi de secretari general, que dóna lloc a un canvi de política, que intenta seguir un model oposat al seguidisme realitzat fins a aquella data envers la política del PP. Malgrat els canvis polítics, el PSOE procedeix a modificar el seu discurs al País Basc, però continua amb la mateixa crítica i posicionament en relació amb la Proposta de reforma aprovada al Parlament basc. La finalitat de la política del PSE-PSOE al País Basc és evitar la unió dels partits que realitzen plantejaments sobiranistes. Per a això, la seva estratègia fonamental és aconseguir que el PNB s'alineï amb el PSE-PSOE, que comparteixin funcions de govern, i així s'eviti el front sobiranista que entén una Proposta de reforma estatutària com un canvi de model, de sistema, que ha d'anar més enllà d'una modificació del repartiment competencial. En la defensa d'aquests plantejaments, el PSE-PSOE ha utilitzat arguments que, negant la legalitat, neguen la legitimitat de la Proposta amb arguments jurídicament insostenibles i valorativament sense fonament, a banda de poc compatibles amb la mateixa idea de democràcia. Aquestes afirmacions tan rotundes es fan perquè el PSE-PSOE i el PP s'han negat simplement a parlar sobre la Proposta, la qual han rebutjat de pla, i no han entrat a debatre-la tot presentant l'alternativa corresponent. Després de refermar-se com a defensors de la legalitat, neguen tota possibilitat de debat sobre una Proposta aprovada pel Parlament basc que compleix les majories que exigeix l'ordenament. Aquesta negativa frontal a qualsevol mena de debat sobre una Proposta aprovada pel Parlament basc té un dubtós valor

democràtic. En el fons, com que ambdós se saben partits titulars d'una majoria aclaparadora al Congrés dels Diputats, exigeixen la seva aquiescència en la Proposta que s'elabori al Parlament basc, si després es pretén que aquesta Proposta no sigui solament aprovada, sinó també discutida al Parlament estatal. Si un d'aquests partits, PP o PSE-PSOE, no aprova la Proposta de reforma, es nega a la voluntat lliurement manifestada del Parlament basc el pa i la sal, tal com ha succeït, cosa que més endavant s'analitzarà amb més deteniment. Aquest comportament polític porta directament a plantejar-se la qüestió següent: si una majoria parlamentària aprova una proposta de reforma estatutària sense rebre el vot favorable del PP o del PSE-PSOE, està mancada de legitimitat per aquesta raó, tot i complir, a més, els requeriments legals pel que fa a l'aprovació?

27. A l'anterior s'ha d'afegir el victimisme i la utilització d'arguments legals absolutament falsos, si es llegeix el que diu la Proposta. Novament s'acudeix a crítiques fonamentades en concepcions racistes, quan la Proposta, amb independència que es participi o no dels seus plantejaments, és exquisidament democràtica. La Proposta aprovada pel Parlament basc es correspon amb una altra aprovada fa uns anys, que defensava el dret a decidir dels ciutadans i les ciutadanes bascos, dels qui viuen a Euskadi. S'hi pot estar a favor o en contra, però afirmar que aquest plantejament no és democràtic és simplement fals. És introduir el que algun autor ha anomenat *el virus de la mentida en la vida democràtica* i, literalment, *el virus de la mentida com a virus totalitari*.³⁷ I la política no es pot afirmar en la mentida, tal com s'ha fet en altres qüestions com ara les relatives a l'11-M i la política que sobre això va dur a terme el Govern d'Aznar amb motiu d'aquests successos, i que és a l'origen de la pèrdua pel PP de les eleccions generals de l'any 2004. El mateix ha succeït en les discussions sobre la Proposta. La política s'ha sustentat en la mentida, amb una única finalitat: negar legitimitat a la Proposta. Els partits que han actuat d'aquesta manera han negat tot valor a una decisió aprovada per la majoria del Parlament basc, d'acord amb els

³⁷ Vegeu l'il·lustratiu treball de Flores d'Arcais, Paolo, «La mentira como virus totalitario», *El País*, 10 de desembre de 2004.

mandats estatutaris. Els partits que actuen d'aquesta manera no donen prou importància a la idea i el significat de la democràcia.

28. En el cas basc, per tant, la relació entre la legalitat i la legitimitat de la Proposta de reforma estatutària permet analitzar la relació entre ambdues categories. Al seu torn, serveix per comprovar que el respecte dels mandats legals no permet per si mateix la tramitació de la Proposta, que ni tan sols no es té en compte, com més endavant s'analitzarà.³⁸ En el cas català la situació serà diferent. Si el projecte de reforma estatutària no s'aprova per l'abstenció de CiU, la pregunta que se suscita serà la contrària: si és legítim que un partit s'abstingui en una proposta de reforma, que exigeix una majoria determinada, si s'entén que els arguments utilitzats per aquesta formació política són falsos o bé que amaguen un altre tipus de raons. En definitiva, l'exigència de majories molt qualificades en procediments de reforma estatutària planteja qüestions força diverses segons quin sigui el sistema de partits existent a cada comunitat autònoma, especialment tenint en compte, a més, que la reforma ha de ser objecte d'un procés de tramitació on intervenen altres òrgans, amb altres majories, i finalment el cos electoral. D'altra banda, si la reforma estatutària no fos aprovada pel Parlament català, es podria posar en qüestió fins i tot la pervivència del Govern tripartit i, encara, la convocatòria de noves eleccions. La norma estatutària estableix que el fracàs en l'aprovació de la proposta de reforma impedeix tornar a intentar-la fins que hagi transcorregut un any. Implícitament sembla que diu que la falta d'aprovació no exigeix noves eleccions, si bé la lògica de la política segueix altres camins. Malgrat que jurídicament no siguin exigibles aquestes noves eleccions, això no voldria dir que no fossin aconsellables. També es pot plantejar una altra situació no tan accentuada. Així, es podria produir la formació d'un nou Govern, amb el suport d'una majoria parlamentària diferent. Aquesta nova majoria podria tenir com a finalitat fonamental, per dur a terme durant la resta de la legislatura, plantejar una nova proposta de reforma estatutària, si bé tenint en compte els terminis es presentaria com una possibilitat gairebé impossible d'articular atesa la

³⁸ Vegeu els apartats 32 i seg.

situació actual. En tot cas, caldrà esperar els esdeveniments, que sempre són més rics i variats que les seves previsions.

29. La tramitació de les reformes estatutàries, a l'igual que les constitucionals, es pot veure enriquida per la realització d'altres tràmits d'una importància i transcendència diverses. En aquest sentit, cal ressaltar els informes dels òrgans consultius. La seva introducció planteja molts interrogants que ara no es poden analitzar. Quan l'Estat s'ha de comprometre mitjançant un tractat internacional, ja s'ha previst la possibilitat de sol·licitar dictamen al Tribunal Constitucional sobre l'existència de contradiccions del tractat amb la Constitució.³⁹ Aquesta possibilitat respon a la necessitat d'evitar la subscripció de tractats internacionals contraris a la Constitució, amb la conseqüència inevitable de la responsabilitat internacional de l'Estat. Aquest dictamen previ del Tribunal Constitucional es va introduir quan es va eliminar el recurs previ d'inconstitucionalitat, utilitzat durant una època com a veritable instrument de filibusterisme parlamentari.⁴⁰ El Tribunal Constitucional fa servir una competència de dictamen que es correspon amb la seva competència per enjudiciar la constitucionalitat d'aquestes normes. No s'ha d'oblidar que els tractats internacionals també poden ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat, com també de plantejament de qüestions d'inconstitucionalitat. Una altra qüestió diferent, en canvi, és que una proposta de reforma estatutària o constitucional se sotmeti al dictamen d'un òrgan consultiu. Aquí, les qüestions que es plantegen són diverses. En primer lloc, la composició d'aquest òrgan consultiu. El Consell d'Estat, amb les darreres reformes que ha tingut, situa, juntament amb la competència i el contingut tècnic dels seus dictàmens, el perfil o la competència política, tal com passa quan reconeix com a consellers d'Estat nats els expresidents de Govern. En aquest cas, que la proposta de reforma se sotmeti al dictamen d'aquest òrgan o al seu estudi —ambdues

³⁹ Vegeu l'article 78 de la LOTC.

⁴⁰ Pérez Royo, Javier, «Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1986, 17, p. 137-170.

coses tampoc no són iguals— permetria fer consideracions de tipus molt divers, cosa a la qual es renuncia en aquest moment.

30. La petició d'un dictamen, sobre un projecte de reforma estatutària, a un òrgan consultiu autonòmic suscita moltes consideracions i situa el problema en unes altres claus totalment diferents. D'antuvi, l'òrgan consultiu solament té capacitat d'informe, però no és competent per conèixer de la constitucionalitat d'un projecte de reforma estatutària. Això correspon solament al Tribunal Constitucional. L'informe que se sol·licita a l'òrgan consultiu és sobre un projecte ja articulat, perquè es pronuncif sobre la seva conformitat constitucional; en alguns casos, aquest informe constitueix l'argument per negar o no la inclusió d'una determinada clàusula dins el projecte. Així sembla que succeeix a Catalunya. El debat sobre la inclusió del reconeixement dels drets històrics en la reforma estatutària sembla que es vol resoldre amb el dictamen del Consell Consultiu.⁴¹ Si el dictamen del Consell digués que els drets històrics no es poden incloure en la norma estatutària, s'hauria introduït un nou element en el debat polític que curtcircuitaria el debat polític intern. Si, d'altra banda, el Consell establís que una clàusula determinada pot ser contrària a la Constitució, seria molt difícil que enfront d'aquesta opinió la reforma tirés endavant. Quin argument millor per contrarestar un projecte de reforma estatutària que adduir-ne la inconstitucionalitat en haver estat dictaminat així per un òrgan consultiu autonòmic. Les conseqüències que un dictamen d'aquesta mena podrien tenir també situen l'òrgan consultiu en una posició especialment incòmoda. És difícil plantejar-se l'oportunitat d'un dictamen d'aquest tipus. Si en realitat s'hagués sol·licitat que l'òrgan consultiu elaborés el projecte o dictaminés els principis que aquest hauria de respectar, es tractaria de situacions totalment diferents. Si, en canvi, se sotmet a l'òrgan consultiu el projecte de reforma elaborat per la ponència parlamentària corresponent, la situació és del tot diferent. De fet, d'acord

⁴¹ El Consell Consultiu es troba regulat en la Llei 1/1981, de 25 de febrer, de creació del Consell Consultiu de la Generalitat. El Decret 429/1981, de 2 de novembre, aprova el Reglament provisional d'organització i funcionament del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya. No s'ha de confondre el Consell Consultiu amb la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, regulada pel Decret legislatiu 1/1991, de 25 de març, i el seu Reglament regulat pel Decret 127/1991, de 17 de juny.

amb les notícies que han aparegut a la premsa, en el si del Consell Consultiu sembla que també s'han plantejat posicions enfrontades entre els membres sobre l'oportunitat que el Consell es pronunciï sobre el projecte de reforma estatutària aprovat per la Ponència parlamentària. D'altra banda, no s'ha d'oblidar que els òrgans consultius ho són del Govern,⁴² no de les cambres; per aquesta raó, també la intervenció d'aquests òrgans en un procediment purament parlamentari i després de la intervenció d'un òrgan de la Cambra mateix, la ponència parlamentària, no deixa de produir una certa perplexitat. Una intervenció d'aquesta mena es preveu que sempre tindrà un component reductor de l'abast d'allò que se sotmet a dictamen i, per tant, sempre servirà de legitimació per limitar o condicionar el que hagi fet la Ponència parlamentària. Aquesta intervenció constituiria un cert *self restraint* de la Proposta, impulsada no pel Parlament, sinó a través d'un òrgan consultiu. Des d'aquesta perspectiva el procediment no es considera encertat.⁴³

III. La reforma dels estatuts i la intervenció de les Corts Generals

31. Un cop aprovat el projecte de reforma per la Cambra autonòmica, el tràmit posterior tindrà lloc a les Corts Generals. Els estatuts d'autonomia s'aproven mitjançant llei orgànica, tot i que amb unes particularitats pel que fa a la tramitació que responen tant a les seves característiques com a la regulació que conté la CE. No hi ha una regulació expressa d'aquesta qüestió a la CE, per la qual cosa s'ha de tenir en compte el règim que la CE va establir per a l'aprovació dels estatuts d'autonomia. En aquesta regulació es distingeixen els estatuts d'autonomia elaborats de conformitat

⁴² La funció d'òrgan de consulta o dictamen respecte a projectes de normes reglamentàries o sobre qüestions o polítiques netament administratives ha plantejat el debat sobre la seva publicació, que a França, per exemple, no és obligatòria. En el cas dels estatuts, s'ha admès potser amb excessiva facilitat i de manera acrítica aquest informe consultiu. Sobre la funció consultiva en relació amb el Govern, vegeu en aquesta matèria RUBIO LLORENTE, Francisco, "La función consultiva en el Estado de las Autonomías", a *Revista Española de la Función Consultiva*, 2004, 2, p. 107 especialment.

⁴³ El Dictamen del Consell Consultiu de 3 de setembre de 2005, conegut quan aquest treball estava en premsa, atén aquesta qüestió, especialment en el vot particular formulat pels consellers Vernet i Llobet i Camps i Rovira.

amb les previsions de l'article 143 CE i els acollits a l'article 151 CE. Les normes no diuen res, en canvi, sobre el procediment de reforma. El Reglament del Congrés dels Diputats també és extraordinàriament exigü en aquesta matèria, ja que li dedica un sol precepte que es limita a establir la necessitat d'aprovar la reforma mitjançant llei orgànica, res més. Davant d'aquesta mancança, la Presidència del Congrés dels Diputats va dictar una Resolució, el 16 de març de 1993, reguladora del procediment que cal seguir per a la tramitació de la reforma dels estatuts d'autonomia.⁴⁴ Aquesta norma es va dictar com a conseqüència del procés de revisió estatutària que es va dur a terme l'any 1992. En principi, la necessitat d'una normativa reguladora de les reformes estatutàries solament afecta les comunitats autònomes de l'article 143 CE,⁴⁵ no les de l'article 151 CE. És important ressenyar aquesta dada perquè la regulació dictada opta per un model comú per a ambdós tipus de comunitats autònomes, igualant la tramitació en un element fonamental, que és el debat i la votació de totalitat en el Ple del Congrés dels Diputats, on s'exigirà l'aprovació per majoria absoluta perquè pugui continuar la tramitació mitjançant la tramesa del projecte de reforma a la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats.⁴⁶ Aquesta qüestió té una importància capdal des d'una perspectiva política i de política constitucional, ja que a l'hora d'interpretar-la s'evidencia al mateix temps la idea de democràcia. També cal fer-ne una consideració més estrictament jurídica, ja que el contingut de la Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats, com també la seva naturalesa jurídica, inviten a fer un altre tipus de valoracions.

32. La tramitació d'un projecte o proposta de reforma estatutària de les comunitats autònomes de l'article 151 CE no es pot resoldre en el tràmit

⁴⁴ Vegeu el BOCG, sèrie E, núm. 255, de 22 de març.

⁴⁵ L'ampliació de competències realitzada el 1992 es va dur a terme per mitjà d'una llei de transferència de les que preveu l'article 150.2 CE i la reforma consegüent dels deus estatuts d'autonomia que van rebre l'ampliació competencial. Tot això dins d'un procés acordat pel PSOE i el PP, ambdós partits majoritaris al Congrés dels Diputats i a les comunitats autònomes afectades.

⁴⁶ Article 7.2 de la Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats de 16 de març de 1993.

de debat i votació de totalitat que rebutgi una proposta de reforma.⁴⁷ Un comportament tal, a part de ser contrari a una interpretació raonable dels preceptes constitucionals,⁴⁸ evidencia una concepció i una pràctica de la democràcia molt limitades. Si una assemblea parlamentària autonòmica elabora i aprova una proposta de reforma estatutària, aquesta proposta no pot acabar en un simple rebuig per majoria absoluta del Congrés dels Diputats. La primera qüestió que cal ressaltar és la manca de consideració que significa respecte d'una decisió del màxim òrgan representatiu de la comunitat autònoma. Aquesta decisió de l'òrgan representatiu autonòmic es produeix en una de les seves competències principals: proposar una reforma estatutària. La reforma és un projecte o proposta susceptible de sofrir modificacions, i que, com a tal, es presenta, per la mateixa naturalesa del procés, com un document de màxims, objecte de negociacions posteriors. Desconèixer aquest caràcter, amb independència del resultat que la tramitació posterior tingués, és negar també la possibilitat de la negociació i de la necessitat de procedir d'una manera negociada. En una democràcia, una decisió adoptada democràticament i dins el respecte dels requisits formals que exigeix l'ordenament jurídic i un òrgan democràtic no pot ser considerada d'aquesta manera. El comportament de les forces polítiques estatals majoritàries evidencia una escassa cultura democràtica. També la manera com el Tribunal Constitucional ha interpretat aquesta qüestió. Començant pels primers, cal recordar la frase del Tribunal Suprem del Canadà que expressa el profund esperit democràtic del qual està impregnada la jurisprudència d'aquest alt tribunal. Deia el Tribunal Suprem canadenc que el principi democràtic exigeix que l'expressió política clara per part de la població del Quebec, en plantejar l'obtenció d'un nou estatus polític, obliga la Confederació a negociar, si cal, fins i tot les reformes constitucionals necessàries.⁴⁹ Davant l'expressió democràtica del poble del Quebec, el Govern federal no podria estimar que no se'n deriva *cap*⁵⁰ obligació jurídica per a ell.

⁴⁷ Les reflexions d'aquest apartat es refereixen exclusivament als estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes de l'article 151 CE.

⁴⁸ Vegeu els apartats 32 i 33.

⁴⁹ STS del Canadà de 20 d'agost de 1998, FJ 88.

⁵⁰ STS del Canadà de 20 d'agost de 1998, FJ 92. La cursiva del text figura en la Sentència.

D'acord amb aquesta argumentació, la Proposta aprovada pel Parlament basc obligava a la negociació, en una interpretació recta del principi democràtic, tal com a continuació es raonarà. Que lluny que és la idea de democràcia del Tribunal Suprem del Canadà de la demostrada pel Congrés dels Diputats espanyol i pel Tribunal Constitucional.

33. La Proposta aprovada pel Parlament basc ho és per l'òrgan que representa la població d'Àlaba, Biscaia i Guipúscoa. La Proposta és clara i precisa, malgrat la seva extensió. La finalitat que persegueix la Proposta i el seu contingut no plantegen dubtes sobre el seu contingut. Això s'ha de dir amb independència dels problemes interpretatius que planteja qualsevol norma, entre elles la mateixa CE, els estatuts d'autonomia actualment en vigor o qualsevol altre precepte. D'altra banda, la dubtosa constitucionalitat d'alguns dels seus preceptes no limita la idea de claredat de la Proposta. Aquesta constitucionalitat dubtosa és això, dubtosa, i, a més, el procés de tramitació de la Proposta en permetria la modificació. La Proposta ha estat adoptada mitjançant un procediment establert legalment, el de reforma estatutària, respectant tots els tràmits i majories que la norma exigeix. A la legitimitat d'una proposta democràtica aprovada pel Parlament, s'hi afegeix la legalitat del procediment. Adduir que en realitat no es tracta d'una reforma estatutària és una perfecta fal·làcia, insostenible jurídicament. Si en una hipotètica tramitació s'aprovés aquesta Proposta, l'aprovació es faria per mitjà d'una llei orgànica, i dins d'un procés de reforma estatutari. La naturalesa jurídica d'aquesta norma seria indefectiblement la de llei orgànica. I tindrà aquesta naturalesa jurídica amb independència del seu contingut, ja que el contingut de la norma no modifica la seva naturalesa jurídica, si l'entendem com el règim jurídic que hi és aplicable. El principi democràtic exigeix que una Proposta com l'aprovada pel Parlament basc sigui negociada i no rebutjada de pla, sense a penes debat. A pesar que des de la política es fa referència al procediment seguit al Quebec, quan s'ha tractat d'aplicar la doctrina del Tribunal Suprem del Canadà s'ha amagat el cap. Una aplicació de la doctrina del Tribunal Suprem canadenc, *rectius* una concepció autèntica de la democràcia, hauria exigint la negociació, cosa

que hauria significat la tramitació de la reforma, trametent-la a la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats.

34. Aquesta manera de tractament de la Proposta ha estat especialment greu quan se n'ha intentat evitar la tramitació impugnant-la davant els tribunals ordinaris. Constitueix un veritable exabrupte jurídicconstitucional i una negació flagrant del principi de separació de poders que un tribunal ordinari pretengui paraitzar un procediment legislatiu i, encara més, un procediment de reforma estatutària. El ridícul jurídic que un comportament així manifesta, ja que la manca de jurisdicció dels tribunals ordinaris no pot ser més patent, evidencia una altra qüestió més greu encara, és a dir: el militantisme polític d'alguns jutges, que ha arribat al paroxisme quan s'ha tractat d'enjudiciar comportaments polítics del Parlament basc. La pèrdua de prestigi i, en conseqüència, de legitimitat de determinats tribunals superiors, del Tribunal Suprem i dels òrgans de govern del poder judicial serà difícil de superar i exigirà, a més del pas del temps, un canvi d'actitud que encara ni tan sols no es percep.⁵¹ No es pot amagar aquest militantisme judicial sota una pretesa defensa de la Constitució. Cal recordar que el president del Parlament basc i la majoria dels membres de la Mesa han estat processats per "incomplir" un mandat del Tribunal Suprem. Una negació més gran del principi d'inviolabilitat parlamentària és difícil que torni a passar.

35. La reforma estatutària s'hauria de tramitar pel procediment que l'article 151 de la Constitució estableix per a l'elaboració dels estatuts. D'acord amb aquesta regulació, un cop aprovat el projecte de reforma s'hauria de trametre a la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats, i posteriorment s'iniciaria la tramitació de la reforma en l'àmbit estatal, on ha de tenir lloc el procés negociador entre la representació autonòmica i els parlamentaris del Congrés dels Diputats membres de la

⁵¹ Resulta especialment il·lustratiu el llibre de Nieto, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid, 2004, *in toto*. Per tal de no portar a equívocs, el funcionament dels tribunals ordinaris dels ordres penal, civil, social o contencions administratiu no es té en compte quan es fa la crítica del text. La judicatura també té molts jutges compromesos honradament en el desenvolupament de la seva funció tan important.

Comissió. La regulació existent és una altra de molt diferent,⁵² tot i que es podria dubtar de la seva conformitat constitucional tant pel seu contingut com per la seva falta de rang normatiu. Pel que fa al contingut, crida l'atenció la manca de respecte del que se sol anomenar el principi de *contrarius actus* o de paral·lelisme de formes.⁵³ D'acord amb aquest principi, si la Constitució va preveure un sistema per a l'accés a l'autonomia per a les comunitats autònomes de l'article 151 CE, per a la seva reforma s'ha de procedir d'una manera similar a la seguida per a l'aprovació. Si el constituent va voler que la inserció en l'Estat de les comunitats autònomes de l'article 151 de la Constitució es realitzés a través d'un procediment negociador, la modificació d'aquest estatus s'ha d'efectuar a través del mateix mecanisme.⁵⁴ La Constitució estableix que els estatuts s'han de modificar mitjançant els mecanismes que aquests estableixen. Aquests mecanismes no permeten qualsevol manera de modificació, encara que estigui continguda en els estatuts, que no mantingui una certa reserva de regulació, reserva que en el cas dels estatuts està implícita en alguns preceptes constitucionals. Un cop constituïdes les comunitats autònomes de l'article 151 de la Constitució, la modificació dels seus estatuts requereix que la voluntat manifestada pels òrgans competents per a la realització de la Proposta sigui objecte de negociació. No tindria legitimitat un comportament del Congrés dels Diputats que no admetés a tràmit una Proposta de reforma estatutària aprovada pels òrgans autonòmics competents, que podrien repetir-la fins a la sacietat. De la mateixa manera que tampoc no tindria legitimitat la negativa constant i mantinguda a preguntar a la població afectada sobre la seva opinió pel que fa a un projecte de reforma estatutària. Es podria argumentar que les normes poden preveure la seva modificació per altres normes de rang inferior o a través de mecanismes més senzills que els previstos per elaborar-los. Això és cert, tal com succeeix en els supòsits de deslegalització, però dins d'uns certs límits. Una llei pot cridar per a la seva reforma una norma reglamentària, però sempre que respecti el

⁵² Vegeu l'apartat 31.

⁵³ Vegeu l'article de Pérez Royo, Javier, «Paralelismo de formas», *El País*, 25 de gener de 2005.

⁵⁴ Pérez Royo, «Paralelismo...», *op. cit.*

principi de reserva de llei. Si el dret a l'autonomia l'exerceix una comunitat autònoma d'acord amb els tràmits de l'article 151, el respecte d'aquest dret requereix tenir en compte la voluntat expressada per la comunitat autònoma en l'exercici del dret esmentat. Aquesta voluntat no es pot tenir en compte si es rebutja de pla el projecte de reforma, com si es modifica en el tràmit desenvolupat al Congrés dels Diputats i no se sotmet novament a l'òrgan parlamentari autonòmic.

36. Les qüestions suscitàdes de manera teòrica en alguns dels apartats anteriors han estat ateses per la Interlocutòria del Tribunal Constitucional de 31 de gener de 2005. En aquesta Interlocutòria el Tribunal s'ha hagut d'enfrontar al recurs d'empara plantejat per quatre parlamentaris bascos al Congrés dels Diputats contra les resolucions del Congrés dels Diputats de 19 i 25 de gener de 2005, per les quals es tramitava la Proposta de reforma de l'Estatut basc conforme als tràmits establerts en l'apartat II de la Resolució del president del Congrés dels Diputats de 16 de març de 1993.⁵⁵ Malgrat la importància de la qüestió, la Interlocutòria del Tribunal Constitucional que resol sobre el recurs d'empara té escassament cinc fulls, que, excloent-ne el contingut ritual, deixa molt poc per al comentari jurídic. La Interlocutòria sembla disculpar-se de la parquedat quan diu que, d'acord amb l'article 50.1 LOTC, ni tan sols caldria justificar la inadmissió de la demanda d'empara, cosa que fa el Tribunal, però, mitjançant la Interlocutòria i no per mitjà d'una provisió, a causa de "la singularitat del supòsit ara considerat".⁵⁶ Els arguments a què respon la Interlocutòria són quatre.

37. El primer, en relació amb els procediments de reforma, no deixa de ser una mica apodíctic. Diu la Interlocutòria que la Constitució distingeix de manera inequívoca el procediment d'elaboració del procediment de reforma dels estatuts, per la qual cosa la reforma no té per què seguir els mateixos tràmits que l'elaboració.⁵⁷ Una interpretació exclusivament

⁵⁵ Vegeu els apartats 31 i 32.

⁵⁶ ATC de 31 de gener de 2005.

⁵⁷ ATC de 31 de gener de 2005, FJ 3, on diu «*La Constitución distingue, pues, de manera inequívoca el procedimiento de elaboración de los estatutos de autonomía previsto en el*

gramatical, literal, dels preceptes constitucionals no es considera el procediment més adequat que s'ha d'aplicar a categories jurídiques amb la complexitat de les que regulen els procediments de reforma estatutària. Una comunitat autònoma ja constituïda de les de l'article 151 no pot estar en pitjor condició, per defensar el seu dret a l'autonomia, en el moment de reforma estatutària que en el moment d'elaboració de l'estatut. Un cop reconegut un estatus polític a través d'un procediment establert constitucionalment, la seva modificació no pot quedar menys garantida, en el sentit de donar a la comunitat autònoma menys possibilitats i drets de participació en la reforma que en el procés d'elaboració i accés a la condició de comunitat autònoma en virtut de l'estatut.

38. El segon motiu d'impugnació es basava en el fet que la Resolució del president del Congrés dels Diputats de 1993 i els acords recorreguts no eren contraris als articles 137 a 144 del Reglament del Congrés dels Diputats. Aquests preceptes no són aplicables pel que fa al cas de les reformes estatutàries, en les quals únicament regeix l'article 145 del Reglament del Congrés dels Diputats.⁵⁸

39. La tercera qüestió constitueix un aspecte central del recurs i palesa una debilitat extrema del procediment d'elaboració de les normes estatutàries. Un aspecte de tanta importància, des de la perspectiva jurídica i política, com la reforma dels estatuts d'autonomia no pot tenir les seves normes reguladores en una resolució del president del Congrés dels Diputats. Les consideracions que cal fer sobre aquest fet són diverses, per exemple:

a) La Resolució es dicta l'any 1993, a la vista de la reforma d'alguns estatuts d'autonomia, però sense que en aquell moment es plantegés cap qüestió sobre els estatuts gallec, català o basc. Per tant, és una disposició pensada per a uns casos concrets, enfront d'un procés que es desenvolupa de manera consensuada entre els partits majoritaris, que per definició no té

art. 151.2 CE del procedimiento de reforma de los mismos y por ello, sin duda alguna, no impone que los estatutos de autonomía elaborados por el procedimiento del art. 151.2 CE hayan de reformarse siguiendo dicho procedimiento».

⁵⁸ ATC de 31 de gener de 2005, FJ 4.

en compte els plantejaments d'altres comunitats autònomes com les esmentades.

b) La Resolució del president del Congrés dels Diputats únicament es pot entendre com una norma de caràcter provisional. Davant el procés de reforma dels estatuts desenvolupat el 1993 es dicta aquesta norma, que té una dosi de provisionalitat,⁵⁹ ja que el contingut de la Resolució supera l'abast de les potestats normatives del president del Congrés dels Diputats, llevat que s'entengui com una norma de caràcter provisional.⁶⁰

c) La Resolució excedeix les competències del president del Congrés dels Diputats, si se n'exceptua el caràcter provisional i se'n fa una interpretació generosa. Les resolucions interpretatives tenen un valor o abast accidental i no es poden considerar adequades per conformar pràcticament *in integrum* procediments d'elaboració de normes. No hi ha res més característic de la reserva a reglament parlamentari que el procediment d'elaboració de les normes. Un procediment d'aquesta mena no pot ser elaborat *ex novo* per una resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats, llevat que es realitzi motivat en una exigència puntual i que tingui un caràcter provisional. Les resolucions de la Presidència solament poden ser adoptades per resoldre omissions o dubtes del legislador, per donar més eficàcia a procediments ja previstos i en els quals la pràctica aconsella una tasca d'adaptació o en els procediments imposats per normes extrareglamentàries. En els altres supòsits, cal reformar el Reglament de la Cambra,⁶¹ com succeiria en el cas present.

d) D'altra banda, en negar aquest paral·lelisme de formes, es permet que, per resolució del president del Congrés dels Diputats, es dicti una norma procedimental que en un altre cas s'hauria de declarar nul·la.

⁵⁹ Trujillo, *op. cit.*, p. 172.

⁶⁰ La Resolució ho posa de manifest a la part expositiva. Així, després d'assenyalar que «[...] *la escueta declaración del Reglamento resulta insuficiente para desarrollar todas las variantes del procedimiento a seguir por el Congreso de los Diputados* [...]», hi afegeix més endavant: «*Tanto las propuestas de reforma actualmente pendientes de tramitación en la Cámara, como las que previsiblemente van a remitirse por virtud de lo previsto en la Ley orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, exigen concretar, con carácter general, los diversos procedimientos de reforma*».

⁶¹ Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier i Saiz Arnáiz, Alejandro, «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1987, 17, p. 22.

e) L'existència d'una llacuna en l'ordenament no permet que sigui superada a través del reconeixement d'un poder normatiu substitutiu i permanent. Si la regulació dels procediments de reforma dels estatuts, a l'igual que la regulació dels procediments legislatius, ha d'estar continguda en el Reglament de les cambres, és de dubtosa conformitat constitucional que una resolució del president del Congrés dels Diputats reguli pràcticament en la seva totalitat el procediment de reforma dels estatuts.

f) La idea de llacuna exigeix una consideració més detinguda, des de la teoria de la interpretació. Quan s'interpreta una llacuna del Reglament parlamentari de qualsevol cambra s'ha de procedir tenint en compte els valors que caracteritzen i informen l'ordenament jurídic i, en especial, l'esperit que es pot destacar en la norma, que en el cas parlamentari és el pluralisme, el dret de participar en els afers públics i de realitzar les propostes polítiques corresponents. D'aquesta manera, la interpretació anomenada gramatical o literal perd valor en relació amb la interpretació axiològica, teleològica i sistemàtica. Tal com s'ha assenyalat, la interpretació dels òrgans parlamentaris s'ha d'apropar més a la interpretació acadèmica o a la que acudeixen alguns tribunals constitucionals que persegueixen garantir l'equitat en l'actuació política i no a una simple interpretació judicial, funcional o administrativa, que busca la solució en clau de justícia.⁶²

g) La regulació del procediment mitjançant una resolució impedeix garantir el dret a l'autonomia i al paral·lelisme de formes per la dificultat que presenta el seu control judicial, especialment per als parlaments autonòmics.⁶³

40. Finalment, la Interlocutòria del Tribunal Constitucional fa una referència al fet que la Resolució i els acords recorreguts no afecten ni comporten una minusvaloració del dret de participació política dels recurrents. El procediment, diu el Tribunal, “[...] *en modo alguno impide u obstaculiza, desconfigurándolo o desnaturalizándolo, el desempeño por*

⁶² Pitarch, «Las resoluciones normativas», a AD, *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Parlament basc, Vitòria-Gasteiz, 1996, p. 112.

⁶³ Pitarch, *op. cit.*, p. 128.

*los demandantes de amparo y de los grupos en los que se integran de sus funciones como representantes políticos en la tramitación parlamentaria de la Propuesta [...]».*⁶⁴ La importància d'aquesta asserció és més gran del que podria semblar a primera vista, i és l'expressió d'una idea de democràcia insuficient per donar a determinades opcions polítiques, i en general a la defensa de les opcions polítiques expressades per les comunitats autònomes de l'article 151, unes possibilitats d'actuació en la vida política dignes d'aquest nom. Per dir-ho gràficament: si una comunitat autònoma tramita el seu projecte de reforma estatutària i el Congrés dels Diputats resol no admetre-la a tràmit, i ho fa d'una manera discutible jurídicament, les comunitats autònomes no tenen mitjà o procediment de defensa. Els parlamentaris autonòmics que es traslladin al Congrés dels Diputats per defensar la seva Proposta⁶⁵ actuen en aquesta Cambra representant el parlament autonòmic del qual provenen. Si els seus drets es veuen afectats, a pesar d'intervenir en una altra Cambra, s'hauria d'entendre que s'està afectant el seu dret de representació política tal com està garantit constitucionalment.⁶⁶ En el mateix sentit es podria interpretar que els diputats estatals, representants de les forces polítiques que donen suport al projecte de reforma, es trobarien igualment amb una desconsideració del seu paper com a tals. Els representants del parlament autonòmic en qüestió no actuen com a parlamentaris, amb llibertat per defensar o no el projecte de reforma estatutària. Els parlamentaris autonòmics són això, delegats de la cambra autonòmica, cosa que té diversos significats. El principal, que no estan exercint un poder parlamentari clàssic, absent de qualsevol mandat imperatiu. Els representants del parlament autonòmic no poden adoptar les decisions que estimin oportunes, sinó que estan vinculats a la defensa del text que proposen. Tant és així que el parlament autonòmic pot retirar la seva proposta quan ho estimi pertinent i els parlamentaris autonòmics actuen, tant davant del Ple del Congrés dels Diputats com de la Comissió Constitucional del Congrés, com a delegats amb qui cal acordar el contingut del projecte de reforma. La manca d'acord no impedeix que el

⁶⁴ ATC de 31 de gener de 2005, FJ 6.

⁶⁵ Apartat tercer de la Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats de 1993.

⁶⁶ Article 23.2 CE.

projecte es continuï tramitant i que la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats emeti un dictamen que sotmet al Ple. Aquest dictamen es podria evitar si el parlament proponent retirés el projecte de reforma. Es podrien referir altres qüestions en aquesta matèria, però no hi queda espai. Ara interessa cridar l'atenció solament sobre el significat del procediment triat. Dir que els diputats que pertanyen als partits o les llistes electorals defensores d'un projecte de reforma estatutària, o que els parlamentaris autonòmics intervinents ho fan amb total independència del que ha decidit el parlament autonòmic, és oblidar un component fonamental del procés de reforma, és a dir: que el procés de reforma no és fruit d'un procediment legislatiu ordinari, basat en el funcionament dels òrgans intraparlamentaris, o sigui els grups parlamentaris, les comissions, les ponències, els parlamentaris, etc. El procés de reforma és fruit de la decisió d'un parlament autonòmic, que actua en l'exercici d'un dret col·lectiu, el dret a l'autonomia, i, en termes més genèrics, del dret a plantejar una iniciativa relativa al seu estatus polític, cosa que deriva del principi democràtic. Aquest dret, amb independència de la manera com es teoritzi, no es pot dissoldre en el dret de representació política interpretat de manera individual i vinculat als drets dels parlamentaris com a subjectes no lligats a un mandat imperatiu i titulars d'un dret de representació genèric, de tot el poble, d'acord amb la teoria clàssica de la representació política.

41. La condició de delegats dels parlamentaris autonòmics fa que les modificacions acceptades hagin de ser ratificades posteriorment pel parlament autonòmic proponent. Algun autor va proposar que els projectes de reforma estatutària es tramitessin com a simples projectes de llei orgànica. Aquest plantejament trasllueix una concepció de l'autonomia incompatible amb l'existència, el sorgiment i l'expressió d'institucions com les comunitats autònomes de l'article 151 de la Constitució. Aquesta interpretació oblida que la reforma s'inicia per una decisió del parlament autonòmic. Alguns estatuts han establert la *clàusula de retorn*, que obliga a retornar el projecte de reforma estatutària al parlament autonòmic per a la seva aprovació. En alguns casos s'estableix que el retorn es produeix si s'hi han introduït modificacions

substancials,⁶⁷ cosa que inicialment sembla raonable, tot i que el problema pot consistir a definir si una determinada modificació és o no de tipus substancial. El més adequat seria operar el retorn en tot cas, cosa que també seria procedent en els supòsits en què les normes estatutàries mantenen silenci pel que fa a aquesta qüestió.

IV. Una consideració final

42. Al llarg d'aquestes línies s'ha tractat de fer un breu repàs dels problemes jurídics que té la realització d'un procés de reforma estatutària. Per a això s'han realitzat algunes consideracions estrictament jurídiques juntament amb d'altres de polítiques o relacionades amb la conjuntura actual, amb el desenvolupament del procés de reformes tal com s'està donant en l'actualitat. Semblava indeclinable referir-se a la conjuntura actual, i mai no s'ha utilitzat millor el terme, perquè malgrat la seva transitorietat serveix per il·luminar la gran complexitat processal que ha de dur a terme un procés de reforma estatutària, ja sigui singular o general. En aquest darrer cas, d'una manera especial. Algunes qüestions jurídiques suscitées al llarg del treball han tingut com a base resolucions judicials que són com a mínim sorprenents. El període 2000-2004 no ha estat especialment remarcable des d'una perspectiva democràtica, si no és per les seves mancances.⁶⁸ La banalització del principi de separació de poders ha portat a actuacions judicials contràries al respecte de les normes i els principis més bàsics del procediment legislatiu i de la democràcia. L'absència de cultura democràtica és tal que es trasllada als mateixos poders públics i sobretot a alguns òrgans judicials. Malgrat els pronunciaments del Tribunal Constitucional⁶⁹ i una jurisprudència abundant del Tribunal Suprem,⁷⁰ algun tribunal superior de justícia ha continuat actuant en les claus d'aquella època de creuada a la qual feia

⁶⁷ Sobre aquesta qüestió, vegeu Trujillo, *op. cit.*, p. 69-72.

⁶⁸ Ferrer *et al.*, *Derechos, libertades y razón de Estado (1996-2005)*, Lete, Pamplona, 2005.

⁶⁹ ATC de 20 d'abril de 2004.

⁷⁰ Vegeu l'apartat 20.

referència un destacat director de diari.⁷¹ Una cosa semblant es pot dir quan els tràmits parlamentaris s'utilitzen per evidenciar una hegemonia política indiscutible i innegociable, desconixedora del contingut d'una idea de democràcia acord amb l'època actual.

43. La importància de la reforma estatutària no va acompanyada d'una regulació jurídica del mateix nivell en aquesta qualitat. La regulació de la reforma estatutària és molt escassa i imprecisa, en part pel fet que hi intervenen òrgans parlamentaris diferents, amb regulacions jurídiques també diferents, i perquè no és la norma habilitada per regular els procediments de reforma una norma que es pogués barrejar en els procediments de reforma que s'han de seguir al Congrés dels Diputats, ja que s'estaria afectant un dels components centrals de l'autonomia de les cambres, solament condicionable per la Constitució. En aquesta tessitura, la regulació aplicada als procediments de reforma es considera inadequada tant pel fons com per la forma. S'ha fet ús d'una norma parlamentària interna, una resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats, ni més ni menys que per regular un dels procediments legislatius més complexos i delicats, i cal dir això, si més no pel nombre i la qualitat dels intervinents. Des d'aquesta perspectiva, una valoració també negativa.

44. Amb tot, aquests problemes procedimentals només són aspectes d'una problemàtica molt més profunda, que és el sistema d'autonomies previst en la Constitució i el seu esgotament en el moment actual. La reforma dels estatuts requereix, juntament amb l'estudi dels tràmits que cal seguir per dur-la a terme, respondre a dues qüestions clau. La primera és la falta de correspondència entre l'estructura autonòmica de l'Estat i la configuració de les seves institucions polítiques centrals, sobretot del Senat. En segon lloc, partir d'una idea de federalisme asimètric, que impedeixi dissoldre algunes reivindicacions d'autonomia dins una política autonòmica general pensada precisament amb aquesta finalitat. L'existència de nacions, o com se'n vulgui dir aquesta realitat, dins un Estat no es pot entendre com un problema tècnic i organitzatiu, aliè a la voluntat dels ciutadans i les forces

⁷¹ Vegeu la nota 15.

polítiques que el sustenten. Entendre'l així és una qüestió de cultura democràtica, que el franquisme i després l'anomenada Transició democràtica han impedit que es desenvolupi. S'ha dit que, a pesar de la crítica que es pugui fer a la Transició, ja han desaparegut aquells problemes que podrien posar en perill fins i tot la democràcia, per exemple la qüestió social, la religiosa o la militar. Malgrat alguns rebrots en aquests temes —és significativa, per exemple, l'actuació de l'Església catòlica en qüestions com ara el matrimoni de persones del mateix sexe—, es pot entendre que per cap d'aquests motius no es podria fer una involució política. Però no es pot dir el mateix, encara que es faci amb totes les cauteles, sobre la qüestió territorial. Els anys 2000-2004 han posat de manifest la possibilitat d'involució política, de limitació de drets fonamentals i de desfiguració del principi de separació de poders fins a un grau que l'autor d'aquestes línies no s'havia figurat. Aquesta situació requereix una tasca de pedagogia que modifiqui la cultura política, especialment pel que fa a la manera d'entendre la qüestió territorial i la mateixa idea de democràcia.

Bilbao, 31 d'agost de 2005