

C. Viver i Pi-Sunyer, L'Estatut de 2006, Activitat Parlamentària, núm 10, pp. 34-37.

“Una de les polèmiques tradicionals entre alguns constitucionalistes consisteix a intentar distingir entre els processos de reforma constitucional que, tot i respectar formalment els procediments de reforma, comporten un veritable canvi de Constitució, i els que introdueixen reformes o simples revisions del text constitucional. La diferència entre aquests processos rau en el fet que els primers alterarien de manera radical els aspectes fonamentals de l'estructura política de l'Estat, mentre que els segons no afectarien l'arrel d'aquests elements constitutius. La polèmica resulta finalment més semàntica que substantiva i el debat s'extravia en la recerca d'un acord sempre inassolible sobre què cal entendre per canvi radical o rellevant i quins són els aspectes de l'estructura política de l'Estat que cal considerar fonamentals. La vessant estrictament política d'aquesta polèmica no sol ser més consistent ni més fructífera, ja que normalment les valoracions globals sobre la transcendència real de les reformes responen més a estratègies polítiques, perfectament legítimes, que no pas a anàlisis objectives dels resultats assolits.

Per evitar entrar en polèmiques estèrils, en aquestes pàgines no faré una valoració global del text estatutari que acaba d'entrar en vigor ni tractaré d'esbrinar si, més enllà de les denominacions jurídiques formals, aquest text suposa un canvi, una reforma o una revisió de l'Estatut de 1979. Em limitaré a aportar alguns dels elements que crec rellevants per tal que el lector faci la seva pròpia valoració d'aquestes qüestions, tot assenyalant algunes de les novetats més importants introduïdes pel text estatutari que acaba de ser referendat per una majoria clara de vots afirmatius i amb una participació perfectament homologable a la que sol ser habitual en aquest tipus de consultes en altres democràcies consolidades; abans, però, per tal de centrar el tema i a tall d'introducció, voldria recordar tan sols dues idees generals, d'altra banda prou conegudes.

En primer lloc, crec que cal acceptar d'entrada que la reforma estatutària recentment aprovada no comporta un canvi radical de les bases constitucionals en què es fonamenta l'autogovern de Catalunya. Això és així per la simple i bona raó que, en l'ordenament jurídic vigent, cap estatut d'autonomia no pot fer aquesta funció. Aquest era i és un límit conegut i acceptat per totes les forces polítiques que van impulsar el procés de reforma i, el que és més rellevant, atès el seu caràcter ineludible, aquest és un criteri que no es pot emprar a l'hora de valorar l'abast de la reforma finalment assolida. Però al mateix temps, com a contrapunt, cal tenir present que aquest mateix ordenament jurídic es caracteritza, en termes de dret comparat, pel fet que la Constitució espanyola, més que cap altra, deixa molts aspectes oberts a l'hora de dissenyar l'estructura territorial del poder de l'Estat i això comporta que els estatuts d'autonomia i les seves reformes, tot respectant el que ha establert la Constitució, tenen des del punt de vista jurídic un notable potencial conformador i reformador d'aquesta estructura territorial, i aquest sí que és un element que cal tenir en compte a l'hora de valorar la reforma. De fet, la Constitució és tan oberta que a la pràctica els límits jurídics tenen un protagonisme molt secundari –encara que no inexistent– a l'hora d'acotar la potencialitat reformadora dels estatuts: la correlació de forces polítiques i socials és la que en realitat imposa les limitacions més severes a aquest potencial reformador. Així va succeir al llarg del recent procés de reforma estatutària, en el

qual, malgrat que en les negociacions amb l'Estat es va voler donar un protagonisme desmesurat als arguments jurídics, en realitat, com no podia ser d'una altra manera, el debat va respondre quasi exclusivament a interessos i plantejaments polítics, i la reforma va arribar fins on van arribar el poder polític i les estratègies de les forces que impulsaven la reforma. Les limitacions jurídiques, que certament es van tenir presents i van exercir el seu paper (per exemple amb relació al dret a l'autodeterminació o als drets històrics de la disposició addicional primera de la Constitució), no van ser, però, les que, finalment, van acotar l'abast real de la reforma.

La segona idea que voldria recordar és que, com succeeix amb tota norma institucional bàsica, la capacitat transformadora de l'Estatut de 2006, l'abast real de la reforma, dependrà en gran manera de com s'interpreti i s'apliqui el text finalment aprovat. És cert que en el nou text estatutari s'ha fet un esforç per delimitar millor l'àmbit que queda a la lliure configuració dels poders públics en algunes matèries, per exemple en la configuració de les competències, però, com és evident, això no vol dir que l'Estatut no requereixi concreció i que no existeixi un amplíssim marge de llibertat en la realització d'aquesta tasca, a la qual estan convocats molt diversos subjectes, com, per exemple, en primer lloc, els poders públics de Catalunya, que han de fer-ne el desenvolupament normatiu i, sobretot, l'han d'aplicar en la seva actuació quotidiana; en segon lloc, els poders públics estatals, que han de modificar pràctiques molt arrelades, sobretot les burocràcies ministerials, que afecten no solament la seva política normativa (concepció de les bases; de l'activitat estatal de foment; dels títols horitzontals, com ara, singularment, els articles 149.1.1 i 149.1.13 CE; de l'abast territorial de les competències; etc.), sinó també la forma d'entendre principis fonamentals de l'Estat de les autonomies, com els del pluralisme o la igualtat de drets i el paper que correspon a l'Estat i a les comunitats autònomes com a garants d'aquests principis; però dependrà, també, i molt especialment, de l'actitud dels ciutadans, de les entitats socials, dels sindicats i dels partits polítics: dependrà de si aquests fan seu l'Estatut, li donen aplicació i, al mateix temps, n'exigeixen l'aplicació per part dels poders públics. Aquests tipus de textos no s'imposen mai per la força: o els assumeixen els seus destinataris o, com demostra a bastament la històrica constitucional espanyola, queden com a simples fulls de paper mullat, com a meres declaracions de bones intencions. Sense el concurs dels ciutadans i dels seus representants, les inèrcies a les quals abans em referia, que són molt potents i estan molt potentment alimentades, poden limitar de manera molt notable la potencialitat de la reforma”.