

Els pactes per blindar l'estat

Els anomenats pactes d'estat entre el Govern i els dos partits majoritaris espanyols sempre s'han resolt enfortint el model territorial actual que preveu la Constitució, en contra de les reivindicacions nacionalistes. Fins a cinc pactes hi ha d'aquestes característiques. L'actual és el sisè.

Els únics pactes d'estat que sí que mereixen aquest nom es remunten al 1977 i 1978. El primer, el conegut en plural com els Pactes de la Moncloa (1977) per aconseguir estabilitat econòmica i sociolaboral, va ser fruit de la negociació general del Govern d'Adolfo Suárez, d'UCD, amb tots els partits parlamentaris (i sindicats i patronals). L'any següent, el fonamental pacte de la Constitució (1978), es va fer a partir de la negociació entre totes les forces polítiques i el Govern centrista, si bé finalment el PNB se'n desmarcà. Aquesta fórmula, negociació entre les múltiples parts afectades, sembla la més adient per poder parlar amb propietat de pactes d'estat. Tanmateix, a partir del cop d'estat de febrer del 1981 la naturalesa, el procediment i els protagonistes dels grans pactes –els cinc següents i l'actual també– van canviar radicalment. Ja mai més no foren oberts a la negociació de tots els partits, sinó que han estat protagonitzats en exclusiva pel govern de torn i els dos partits majoritaris espanyols, amb la finalitat, primer, de consolidar el model territorial constitucionalment vigent i, segon, de blindar-lo davant les peticions nacionalistes de reformar-lo.

El pacte dels anys vuitanta. El pacte autonòmic del 1981 va ser signat pel Govern de Leopoldo Calvo Sotelo (UCD) amb els dos partits majoritaris, UCD i PSOE. En síntesi, es tractà –tal i com expressa la informació que apareix a la web del Congrés dels diputats: www.congreso.es/constitucion/estatutos/sinopsis– d'un acord pel qual “es decideix la generalització del règim autonòmic per arribar a una distribució ho-

mogènia del poder i a l'harmonització del desenvolupament institucional i legislatiu”. La transcendència d'aquest pacte arriba fins avui, no sols perquè va dissenyar l'actual mapa autonòmic prefixant les comunitats autònomes que s'havien de constituir –juntament amb País Basc, Catalunya i Galícia, els estatuts de les quals ja havien estat aprovats–, sinó també perquè es predeterminà la via d'accés a l'autonomia –la prevista a l'article 143 de la Constitució– per a totes les altres autonomies, amb l'excepció d'Andalusia, que ja havia celebrat el referèndum de ratificació de la iniciativa autonòmica. Així, per tant, País Basc, Catalunya, Galícia i Andalusia accedien a l'autonomia per la via de l'article 151, o sigui, la que permetia assolir més competències. Per sota, País Valencià i Canàries, a les quals fou aplicat l'article 148 per dotar-les de més competències de les previstes inicialment; i en un estadi semblant apareix Navarra, que gaudeix d'un règim especial derivat de la llei de millorament del fur. El tercer i últim esglau el formen tota la resta d'autonomies, entre les quals hi ha la de Balears, amb menor nivell de competències i que accediren a l'autogovern per la via de l'article 143. Són les comunitats anomenades de “règim comú”.

Aquest pacte obligà les forces polítiques majoritàries a canviar d'opinió en els territoris en els quals havien defensat la via del 151. És el que passà a Balears, on tant UCD com PSOE hagueren de rectificar per imposició de les respectives centrals.

El pacte del 1981 afectava, per tant, les comunitats que encara no tenien en aquell moment ni Estatut ni el seu procés



Imatge del Senat en acabar la sessió del dia 29 de juliol de 1982 que va aprovar la llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (LOAPA) que li havia remès el Congrés.

autonòmic avançat. Tanmateix, no era suficient per a UCD i PSOE. També van voler "harmonitzar" —és a dir, retallar— la capacitat d'autogovern de les autonomies ja vigents: la catalana, la basca i la gallega. Per això, s'inventaren la llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic, o LOAPA en sigles en castellà. El juliol del 1982 els grups parlamentaris d'UCD, PSOE i PSC (els socialistes catalans tenien grup propi) votaren afirmativament aquest projecte de llei presentat pel Govern d'UCD d'acord amb el pacte polític al qual havien arribat l'executiu, UCD i PSOE calcant el sistema d'acord del 1981.

En resum, la LOAPA establia tot un seguit de normatives que en la pràctica limitaven la capacitat d'autogovern de les tres autonomies. El principi suprem que s'invocà era el de la necessària harmonització de l'actuació autonòmica d'acord amb els interessos que expressava el legislador (la majoria que així votà: UCD i PSOE). La resta de forces s'hi oposaren per considerar-la una llei feta a partir d'un pacte exclouent. El PNB i CiU, a més, que ja governaven les respectives autonomies, la van entendre com un atac

frontal perquè volia buidar de contingut real els respectius autogovernos. Per això, van recórrer contra la llei al Tribunal Constitucional (TC). En aquells moments, era possible —ara ja no existeix aquesta facultat— el recurs preventiu d'inconstitucionalitat, és a dir, presentar-lo abans que fos aplicada la llei, i esperar a la decisió del TC per posar-la en pràctica o no.

L'agost del 1983, el TC va publicar la sentència que anul·là catorze disposicions de la LOAPA, bàsicament a partir dels següents arguments, que són explicats pel professor Mariano Bacigalupo a

la pàgina web del Congrés abans mencionada: "Que sense la diversitat dels estatuts jurídics (de cada autonomia) no hi pot haver vertadera pluralitat ni capacitat d'autogovern [...]; que la majoria necessària (o sigui, els vots UCD-PSOE) per apreciar la necessitat d'harmonitzar [...] no converteix les lleis d'harmonització en lleis orgàniques, com sí que ho són els estatuts d'autonomia; i que el legislador no pot dictar lleis harmonitzadores en els supòsits en els quals es disposa d'altres títols específics a la Constitució per a les regulacions legals de què es tracti, ja que les lleis d'harmonització han de complementar, i no suplantar, la resta de previsions constitucionals."

No obstant la sentència del TC que anul·là bona part de la LOAPA, el fet és que el Govern espanyol —que ja era del PSOE després de la victòria a les eleccions d'octubre del 1982— i els partits majoritaris, PSOE i AP —UCD s'havia enfonsat, i emergí en el seu lloc AP, ara PP—, hi insistiren aprovant la llei del procés autonòmic l'any 1983. Les restes de la LOAPA, podríem dir. Sovint oblidada, la llei del 1983 és important perquè, en resum, reforça el model territorial espa-

**El juliol del 1982
UCD, PSOE i PSC
(que encara
tenia grup propi)
votaren a favor de
la LOAPA**



Els secretaris generals del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero, i del PP, Javier Arenas, firmen el Pacte Antiterrorista el 12 de desembre del 2002.

nyol. D'altra banda, la sentència del TC contra la LOAPA també incorpora de fet un element important per blindar el model territorial. Ho recorda el professor de dret Eduardo García de Enterría, els informes del qual foren el nucli del pacte del 1981, que ha escrit (a *Revista de Occidente*, article reproduït a: www.ortegaygasset.edu) que la sentència al·ludida, “per sobre dels criteris concrets, tingué també una virtut indiscutible: reconvertir definitivament la construcció i l'estructura del sistema autonòmic, fins aleshores lliurat a la mitologia política més inespecífica, i amb freqüència irresponsable, cap al model objectivador i neutre de la construcció jurídica d'un vertader estat compost, el qual s'ha mantingut, feliçment, des d'aleshores”. I afegeix que l'actual sistema està amenaçat per “l'obert intent de ruptura [...] en què se suporta el recent pla Ibarretxe”. És important que aquest professor, considerat un dels grans teòrics i aportador de mecànica jurídica pel blindatge del model territorial espanyol, faci aquesta vinculació entre el que podem qualificar com l'*esperit* de la LOAPA, que segons ell d'alguna manera es manté vigent en la sentència del TC, i el pla Ibarretxe, considerat una amenaça per a l'essència d'aquell *esperit*. I és important perquè és l'evidència del

nexe entre la llei d'harmonització i l'actual pacte PSOE-PP, el qual sorgeix com a resposta contra el pla i com a mecanisme perquè els dos partits espanyols puguin negociar les reformes estatutàries, és a dir, per evitar que desbordin la Constitució. Per això, és correcte dir que el pacte actual té aroma de *loapa*.

El pacte dels anys noranta. A proposta del Govern socialista de Felipe González, PSOE i PP acordaren el segon gran pacte autonòmic el 1992. Es tractava de donar resposta a les peticions de reformes estatutàries de les autonomies de l'article 143, ja que algunes, entre d'altres Aragó i Balears, ja havien aprovat les propostes respectives. Novament funcionà el triangle format pel Govern i els partits majoritaris espanyols, que deixava a la cuneta a tota la resta i també els mateixos governs autonòmics. Seguint l'explicació de la web del Congrés, ja esmentada, el pacte va fer “possible un sistema competencial més homogeni i racional i es va satisfer la legítima aspiració d'aquelles comunitats amb autonomia menys plena”. La fórmula legal va ser la d'una bateria de lleis orgàniques aprovades al Congrés que cediren competències noves a les autonomies de “règim comú”. Llavors, cada Parlament autonòmic les

incorporà a la reforma estatutària respectiva que impulsaren PSOE i AP. Finalment, els projectes de reforma s'enviaren a Madrid, on s'aprovaren. Per tant, les reformes van ser exclusivament les que havien decidit PSOE i AP a Madrid, no les que havien reclamat algunes autonomies. El cas més espectacular va ser el de Balears, perquè el 1991 el Parlament havia aprovat una reforma que en la pràctica hagués equiparat les Illes a les autonomies del 151. A Madrid, PSOE i AP no tramitaren la proposta, que decaigué quan s'esgotà la legislatura (1993). Més tard, el PP balear s'oblidà de la reforma, i no hi insistí. En part, aquesta reforma d'estatuts del 143 llavors fou contrareformada el 1999 –mitjançant un altre pacte d'estat entre el Govern de José María Aznar, PP i PSOE– en aspectes funcionals, com permetre cobrar sous als diputats, entre d'altres, i obrir la porta a noves competències com educació i sanitat.

El pacte més recent. El desembre del 2000 el Govern d'Aznar, el PP i el PSOE signaren el Pacte Antiterrorista. La resta de partits, especialment els nacionalistes, es mostraren molt crítics perquè entengueren que no responia només al que el títol deia, sinó que contenia una profunda càrrega centralista, en uns moments en què els nacionalistes perifèrics demanaven una reforma constitucional per fer possible la plurinacionalitat, i a més també perquè exclouïa tota la resta de forces.

Ara, aquest gener s'ha anunciat –no s'ha concretat encara– el pacte PSOE-PP per crear la comissió institucional de debat i negociació entre el Govern i els dos partits per a la reforma constitucional i dels estatuts d'autonomia. El model triat és exacte al de tots els pactes d'estat que han funcionat des del 1981. Un acord del Govern de José Luis Rodríguez Zapatero i partits espanyols majoritaris, PSOE i PP, que exclou la resta de forces polítiques i autonomies. És idèntic a com es feren els altres pactes d'estat. És difícil no veure-hi un nou blindatge de l'actual model territorial consagrat a la Constitució, o dit en altres paraules: fer impossible el model plurinacional.

Miquel Payeras