

Cap a un federalisme plurinacional

FERRAN REQUEJO

Catedràtic de Ciència Política a la UPF

És possible acomodar satisfactòriament les realitats plurinacionals a través d'estructures polítiques de caire federal? Avui la resposta a aquesta pregunta genèrica no és tan immediata ni inequívoca com d'entrada podria semblar o com es tendia a respondre fa només uns pocs anys.

Algunes teories, que actualment la majoria d'analistes consideren obsoletes, responen negativament a la pregunta anterior. La raó bàsica que esgrimeixen és considerar que la "lògica nacionalista" (normalment atribuïda empíricament només a les minories) és contrària i incompatible amb la "lògica liberal-democràtica" (del sistema federal) basada en els valors de llibertat, igualtat i solidaritat. Tanmateix, aquesta interpretació

no està justificada ja que la gran majoria dels ciutadans "nacionalistes" de moltes nacions minoritàries (Quebec, Catalunya, Escòcia, etc.) de democràcies plurinacionals (Canadà, Espanya, Regne Unit, etcètera) defensen valors i concepcions com a mínim tan liberals i tan democràtics com els defensats també per la majoria dels ciutadans de les nacions majoritàries corresponents. No hi ha avui incompatibilitat entre liberalisme democràtic i nacionalisme, sinó més aviat diferents concepcions sobre com entendre el liberalisme democràtic en relació a les minories nacionals (en la "jerga" de les teories actuals de la democràcia es tracta de la contraposició del "liberalisme 1" o tradicional, més centrat en la lògica del nacionalisme d'Estat –encara que sovint sense mencionar-lo–, i el

El futur del model autonòmic espanyol

La Fundació Rafael Campalans va organitzar, la passada tardor, unes sessions de treball sobre federalisme amb diversos experts com Ferran Requejo, Enoch Albertí, Pere Jover, Eliseo Aja i Ramon Jáuregui, per tal d'analitzar la situació actual de l'Estat autonòmic i els possibles escenaris de futur després de les reformes estatutàries.

Entre els interrogants oberts al llarg de les sessions, destaquem-ne alguns: és possible un model d'organització política federal que permeti acomodar la realitat plurinacional espanyola? Quines característiques ha de tenir? Quins instruments es poden desenvolupar per perfeccionar l'Estat autonòmic?

En aquest cara a cara us oferim un resum de les reflexions que van fer Ferran Requejo, catedràtic de Ciència Política a la UPF, i Eliseo Aja, catedràtic de Dret Constitucional a la UB.

Desenvolupar un federalisme cooperatiu

ELISEO AJA

Catedràtic de Dret Constitucional a la UB

Al'inici de l'anterior legislatura, en 2004, l'Estat autonòmic estava prou consolidat (grans traspassos en educació i sanitat acompanyats el 2001), encara que seguien existint deficiències estructurals, qüestionaments per part dels partits nacionalistes i una certa desorientació sobre el camí a seguir un cop assolit aquest punt.

Pel que fa a l'articulació de l'Estat, en aquests quatre anys el Govern socialista de José Luis Rodríguez Zapatero ha posat en

marxa una política que es pot resumir en tres grans línies.

D'una banda, s'ha intentat reforçar l'articulació del sistema mitjançant dues iniciatives: la Conferència de Presidents, que ha celebrat tres sessions, i la consolidació de la CARCE (Comissió per Assumptes Relacionats amb les Comunitats Europees), que garanteix la participació de les CCAA en la fase ascendent de les decisions comunitàries. Tots dos instruments són importants, molt positius i

“liberalisme 2”, més favorable al reconeixement i acomodació política i constitucional del pluralisme nacional intern dels estats plurinacionals).

D'altra banda, les teories sobre el federalisme clàssic també expressen visions diferents segons si situen el seu centre de gravetat a la “unió” que sorgeix del “pacte” federal, o bé el situen en les entitats que pacten. Així, la tradició federalista dels Estats Units ha interpretat normalment el federalisme des d'una visió més federal que no pas confederal, en donar prioritat a la federació enfront les entitats federades. Però, d'altra banda, existeix una altra visió, històricament anterior a la primera, que posa el centre de gravetat en les entitats federades i considera que un dels objectius centrals del “pacte” federal és la preservació i el desenvolupament de la pluralitat de les parts. Aquesta és una visió que resulta més propera a l'esperit de les confederacions que al dels estats federals contemporanis.

prometedors. La CARCE funciona bé, però la Conferència de Presidents encara no s'ha consolidat. En canvi, la reforma del Senat plantejada per la via del Consell d'Estat ha estat un fracàs absolut. Tampoc s'ha aconseguit desfer els vells greuges entre territoris, l'enfrontament entre CCAA en temes com l'aigua, les inversions i pressupostos, etc.

També s'ha intentat reduir la distància entre el funcionament institucional de les CCAA i el debat ideològic promogut pels partits nacionalistes. De fet, el sistema autonòmic funciona amb força normalitat, però segueix havent-hi una permanent deslegitimació i un qüestionament continu de l'Estat autonòmic. Crec que el Govern ha resolt bé el repte plantejat pel Pla

De fet, les dues contraposicions anteriors –la dels dos tipus de liberalisme democràtic en relació a les minories i la del pacte federal– reflecteixen diferents concepcions sobre la col·lectivitat política mateixa. Així, mentre que una d'elles tendeix a considerar, per exemple, que només hi ha un sol *demos* per democràcia, la segona

Cal regular el “govern compartit” de la federació a partir del pluralisme nacional de l'Estat.

I l'experiència indica que la clau de volta de l'èxit es troba més en les demandes liberals (com es protegeix constitucionalment a les minories) que en les demandes democràtiques (de major participació)

tendeix a pensar la col·lectivitat política com un conjunt de diferents *demos* (o *demosi*) com a components de la mateixa democràcia. Ambdues con-

cepcions respondran de manera diferent a qüestions sobre si hi ha o no dret d'autodeterminació dels diferents *demosi*, o en el moment de tractar d'establir unes institucions de caràcter federal que esdevinguin a la vegada justes i estables.

D'aquesta manera, en funció de les concepcions de les que partim en termes descriptius i normatius sobre la col·lectivitat política respondrem d'una manera o una altra a la pregunta de si el federalisme (o els sistemes federals) proporciona eines –drets, institucions, processos de decisió i de reforma, etcètera– per organitzar políticament i de manera estable, pacífica i legitimada les democràcies plurinacionals.

Al meu parer, els models federals tendeixen a no resoldre satisfactòriament totes les qüestions que es plantegen a l'hora d'organitzar políticament les realitats plurinacionals. No obstant, tant la teoria política liberal-democràtica com l'anàlisi de la política comparada dels

Ibarretxe però, en canvi, el debat sorgit entorn a la reforma de l'Estatut de Catalunya ha tingut aspectes negatius perquè s'ha creat un ambient de desconfiança amb la resta d'Espanya. A més a més, s'ha produït una pèrdua del valor normatiu de la Constitució molt preocupant, de la qual la deslegitimació del Tribunal Constitucional és una part.

El tercer gran repte al començar la legislatura va ser avançar en l'adequació del Títol VIII de la Constitució Espanyola. En quant a la distribució de competències, les reformes estatutàries han generat una certa il·lusió d'una nova regulació però, a la pràctica, no té l'abast que sembla. D'una banda, les competències realment noves són poques (immigració, inspecció

laboral...) i, a més, no generen traspassos importants.

Més ençà de la reforma constitucional, l'objectiu més necessari és potenciar la multilateralitat enfront el bilateralisme, reforçant les conferències sectorials i reservant aquells assumptes estrictament bilaterals, que només afecten a una Comunitat Autònoma, a la Comissió Bilateral

D'altra banda, el suposat blindatge de l'Estatut català és irreal perquè és el Tribunal Constitucional qui seguirà decidint sobre les competències en cas últim de conflicte.

sistemes federals (un terme més ampli que el més senzill de “federacions”), m’han portat a formular tres condicions necessàries perquè els sistemes federals reconeixin i acomodin de manera més o menys justa i viable les realitats plurinacionals:

1. Un reconeixement polític i constitucional explícit, fort i satisfactori del pluralisme nacional de l’Estat.
2. Un alt grau d’autogovern de les nacions minoritàries de l’Estat liberal-democràtic aplicat a cinc àmbits: el simbòlic-lingüístic; l’institucional, el competencial (que les nacions minoritàries puguin portar a terme polítiques pròpies i diferenciades); l’econòmic-fiscal; i l’àmbit internacional.
3. Una protecció efectiva de l’autogovern de les nacions minoritàries i la participació en les decisions “federals” a partir

de l’especificitat pròpia de les primeres (no diluïdes com unes entitats federades més de la federació). És a dir, cal regular

El millor escenari per acomodar la realitat plurinacional espanyola seria l’adopció del federalisme plurinacional en el que hi hauria un reconeixement explícit, constitucional, del pluralisme nacional de l’Estat, i un autogovern alt en els àmbits simbòlic-lingüístic, institucional, competencial, econòmic-fiscal i internacional

el “govern compartit” de la federació a partir del pluralisme nacional de l’Estat. I l’experiència indica que la clau de volta de l’èxit es troba més en les demandes liberals (com es pot

tegeix constitucionalment a les minories) que en les demandes democràtiques (de major participació).

Si apliquem aquestes condicions al cas espanyol, quines serien les perspectives de desenvolupament de l’Estat autonòmic per tal d’acomodar de la millor manera la nostra realitat plurinacional? Podem esbossar fins a sis escenaris possibles en funció del grau de compliment de les dues primeres condicions, és a dir, el reconeixement polític i constitucional i del grau d’autogovern de les minories nacionals:

1. Un escenari involutiu, que avui ja no passaria per un retorn a un Estat unitari i centralitzat, sinó més aviat en un acord entre els dos partits principals de l’Estat per establir una reforma constitucional que “tanqués” el sistema autonòmic. No hi hauria reconeixement constitucional del pluralisme nacional intern i

Tampoc no satisfà als partidaris d’una gran asimetria competencial perquè la resta d’estatuts segueix la mateixa via de reforma. Per la resta, la proposta de reforma constitucional no ha prosperat i el Govern no ha millorat la direcció transversal dels ministeris en el respecte a les competències de les Comunitats Autònomes.

On estem, doncs? Què és avui l’Estat autonòmic? Diria que l’Estat autonòmic és com un Estat federal incomplet. Federal perquè existeix el doble nivell de poder polític –legislatiu, executiu i en part judicial– i les institucions autonòmiques depenen de la població de la respectiva Comunitat. És, però, un Estat federal incomplet, perquè predomina el bilateralisme (també ideològica-

ment) i manca una direcció general, federal, d’Espanya. Es tracta, també, d’un Estat federal imperfecte perquè, d’una banda, no figura com a tal a la Constitució (ni tan sol els nous mecanismes de caràcter federal), però sobretot perquè no hi ha una cultura federal i predomina l’ambigüitat.

Tornar enrere, cap a un Estat més unitari, és impossible tècnica i políticament, i romandre on estem comporta tots els inconvenients de l’ambigüitat, així que sembla lògic avançar cap a un model federal, partint de la realitat actual.

La reforma de la Constitució sembla convenient, al menys per portar al text constitucional els mecanismes imprescindibles de fun-

cionament de l’Estat. A més d’actualitzar el Títol VIII incorporant-hi reformes impulsades pels nous Estatuts (en la mateixa direcció), com la participació autonòmica en el poder judicial, les relacions entre CCAA i amb la Unió Europea, els criteris bàsics del finançament, etc., continua sent necessària la reforma del Senat, per raons ben conegudes.

La reforma constitucional obliga a considerar les seves condicions polítiques, a dos bandes, amb el PP i amb els partits nacionalistes.

La necessitat de comptar amb el PP és una exigència de la pròpia reforma constitucional, no solament perquè sense els seus vots no es pot fer, si no perquè l’articulació de

es rebaixaria l'autonomia política i econòmica de les "comunitats autònomes".

2. Un escenari de mera continuïtat amb l'Estat de les autonomies actual, en el que no hi ha reconeixement constitucional i polític explícit d'aquell pluralisme, com succeeix actualment, mentre el grau d'autogovern és mantindria més o menys com ara (malgrat hi poguessin haver alguns canvis menors en algunes competències, institucions com un Senat "autonòmic", etcètera).
3. Un escenari de "federalisme clàssic" en el que es desenvolupessin les potencialitats federals de l'Estat de les autonomies, que augmentés el grau d'autogovern de totes les autonomies en un sentit homogeni i que afectaria a institucions com el poder judicial (que no s'ha vist en la pràctica influït per l'Estat de
- les autonomies), un esquema de federalisme fiscal clar, un Senat federal, etc.
4. Un escenari del que he anomenat "federalisme plurinacional" en el que hi hauria un reconeixement explícit, constitucional, del pluralisme nacional de l'Estat, i un autogovern alt i jurídicament ben protegit en els àmbits jurídicament ben protegit en els cinc àmbits descrit anteriorment.
5. Un escenari de partenariat (o de sobirania-associació) en el que les nacions minoritàries tindrien un autogovern ple excepte algunes matèries en les que s'establiria un pacte amb l'Estat (passaport, defensa, alguns aspectes de política internacional, etc.)
6. Un escenari de ruptura amb l'Estat (secessió d'una o més nacions minoritàries)

Una bona acomodació del pluralisme nacional només els crec possibles en els tres darrers escenaris. Potser el millor escenari per acomodar la realitat plurinacional espanyola donades les seves característiques demogràfiques, culturals, etcètera, seria l'adopció del quart escenari, el federalisme plurinacional (en el que les tres condicions abans senyalades es compleixen). El federalisme comparat és prou ric d'elements institucionals i procedimentals per regular satisfactòriament el tema bàsic (irresolt en el model actual de les autonomies) de com procedir a l'articulació liberal i democràtica d'una realitat que es nacionalment diversa. En els tres primers escenaris això no resulta possible en tant que encara reflecteixen una institucionalització que correspon a un enfocament uninacional de la col·lectivitat política. Però si empíricament el quart escenari no resulta possible, aleshores el camí de solució sembla reduït als dos darrers escenaris. ■

l'Estat no es pot regular mai al marge d'un partit majoritari. Qualsevol progrés que es faci sense aquesta condició està destinat al fracàs. La gran qüestió és com madurar les condicions per poder arribar al pacte.

D'altra banda, cal un pacte estratègic amb els nacionalistes que passaria per l'enfortiment de les institucions comunes (ja sigui el Senat o la Conferència de Presidents o la participació en Europa) mitjançant la participació de les Comunitats Autònomes. Per tant més poder a les CCAA, però al mateix temps s'hauria de reafirmar el principi de sobirania popular com a fonament del funcionament del conjunt.

Més ençà de la reforma constitucional, l'objectiu més necessari és potenciar la multilateralitat enfront el

bilateralisme, reforçant les conferències sectorials (el seu funcionament és

Una part important dels problemes rau en la cultura política, i en el fons gira entorn els diferents conceptes d'Espanya existents. En aquest sentit, cal aprofundir en la definició d'Espanya com a "nació de nacions", que significa acceptar la pluralitat de nacions però implica també reconèixer a Espanya com a una nació

en l'actualitat molt desigual) i reservant aquells assumptes estrictament bilaterals, que només afecten a una

Comunitat Autònoma, a la Comissió Bilateral. Cal, igualment, consolidar la Conferència de Presidents, capaç de reunir-se més vegades i resoldre els conflictes (s'hauria de crear una secretaria permanent que organitzés i fes el seguiment dels treballs). També s'ha d'organitzar la participació de les CCAA en els organismes centrals de l'Estat que esta contemplada al nou Estatut de Catalunya.

Però una part important dels problemes rau en la cultura política, i en el fons gira entorn els diferents conceptes d'Espanya existents. En aquest sentit, cal aprofundir en la definició d'Espanya com a "nació de nacions", que significa acceptar la pluralitat de nacions però implica també reconèixer a Espanya com a una nació. ■