

El projecte federal

Narcís Serra / President de la Fundació Rafael Campalans i Diputat

Introducció

L'elaboració i aprovació dels textos constitucionals en els països democràtics europeus sovint s'ha produït en circumstàncies de ruptura política, canvis socials o reconstrucció postbèlica. És a dir, en un context que no ha proporcionat ni temps ni tranquil·litat, ni ha evitat els condicionaments immediats.

La Constitució Espanyola de 1978 no va ser redactada en unes circumstàncies dramàtiques que impedissin el debat profund de les opcions o el pacte polític, però és un fet ben cert que va ser elaborada sota la influència de condicionants molt greus, com ara el pes de la dictadura de Franco i la continuïtat de moltes de les seves institucions polítiques, la consciència d'una transició encara incerta i la percepció d'una democràcia per consolidar.

Al costat d'aquestes severes limitacions existia la idea, compartida per tots els demòcrates, que el país es trobava davant d'una ocasió que res ni ningú podia fer fracassar i que calia garantir, d'una vegada per totes, un règim de llibertats i un funcionament democràtic del país. Calia aconseguir el consens en els temes essencials, i aquest consens va actuar com a antídoto dels condicionaments no democràtics, tot i que en algunes ocasions va conduir a solucions ambigües, al silenci o, senzillament, a ajornar en el temps el que no es va poder resoldre en el seu moment.

Tot i tenint present aquests elements, cal subratllar la transcendència del consens constitucional en el període inicial de la nostra democràcia i el seu desenvolupament posterior. El consens va transmetre a la societat civil el missatge de la possibilitat real de conduir els problemes de la societat espanyola per la via del diàleg, la tolerància i la convicció. Lluny de ser el punt feble de la Constitució de 1978, cal considerar el consens de la transició com un dels elements forts del procés en contraposició a la inèrcia de les institucions no democràtiques. No només es tracta de justificar aquest consens a partir dels resultats, indubtablement positius, del procés constitucional. Voldria assenyalar que quan el consens va marcar el període constituent també estava marcant la pauta del model en què hauria de desenvolupar-se més tard la Constitució mateixa.

Pot parlar-se de projecte federal? Sí. La Constitució va ser possible gràcies al consens: és un pacte que ens va conduir, com veurem més tard, a una Constitució oberta. I una Constitució oberta també exigeix un pacte per al seu desenvolupament.

És en el federalisme on trobarem els criteris sobre la millor manera de fer política i les propostes per avançar en la vertebració territorial d'Espanya, la seva

adequació a la integració europea i la seva adaptació a les exigències del món globalitzat. La meua opinió és que el federalisme ha estat implícit en el text constitucional i en el seu desenvolupament fins als nostres dies. Per aquesta raó convé, abans d'entrar en matèria, analitzar el caràcter obert del text constitucional de 1978.

El caràcter obert de la Constitució de 1978

El caràcter obert de la Constitució no és matèria de discussió ni en el món acadèmic ni en el polític, i una de les proves al·legades més sovint és el fet que ni tan sols conté l'enumeració de les Comunitats Autònomes que anaven a constituir-se a la seva empara.

Es tracta d'una Constitució oberta perquè en el temes fonamentals remet a altres normes, especialment als Estatuts d'Autonomia de les Comunitats Autònomes. Això ha donat lloc, en una data tan primerenca com 1980, a que autors com ara Cruz Villalón parlessin de la «desconstitucionalització de l'estructura de l'Estat» i a que més tard sorgís el concepte de «bloc de constitucionalitat» que agruparia la Constitució, els Estatuts i aquelles altres lleis que, per remissió manifesta de la Constitució i els Estatuts, són normes d'atribució competencial, concepte utilitzat pel Tribunal Constitucional des de 1982.

Més recentment, Enric Fossas sostenia que el model autonòmic és un model preconstitucional, «perquè la generalització dels anomenats règims 'provisionals' d'autonomia anteriors a la Constitució, van conciliar la seva redacció i inclús el seu posterior desenvolupament». És alhora un model subconstitucional perquè la Constitució «no crea l'Estat Autonòmic: no constitueix les Comunitats Autònomes, ni delimita el seu territori, ni fixa la seva organització, ni determina els seus poders. Totes aquestes decisions constitucionals s'ajornen a un moment posterior...» i a normes subordinades a la Constitució Espanyola.

D'aquesta definició més crítica i més precisa del caràcter obert de la Constitució m'interessa subratllar que precisament aquesta obertura, en atorgar un paper rellevant a la decisió de les pròpies Comunitats Autònomes en el procés, obre un canal de participació política específic del cas espanyol i implica una certa dimensió de «devolution», per utilitzar la paraula que anys més tard la política de Tony Blair faria famosa.

En efecte, en rebutjar l'opció de crear ens territorials no originaris i estrictament predeterminats i seguir, en canvi, la via d'establir un marc de possibilitats, la Constitució combina la voluntat descentralitzadora amb la participació autonòmica en la determinació de l'Estatut fonamental de les noves entitats territorials. I tant és així que, en validar-se a cada regió els Estatuts d'Autonomia, aquests només són modificables per part de les Corts Generals amb l'acord del seu Parlament o dels seus ciutadans. Es tracta, doncs, de pactes que només amb l'acord de les dues parts poden modificar-se. Això és així perquè en la construcció de l'Estat Autonòmic regeix l'anomenat «principi dispositiu o de voluntarietat», segons el qual l'element decisor per a accedir a l'autonomia no és el centre, sinó la voluntat dels territoris i els seus representants, principi que prové del Títol I de la Constitució de 1931.

El caràcter obert de la Constitució ha provocat dos tipus d'actituds. En primer lloc, la dels que creuen que permet enfocar la convivència de la pluralitat, ja que aquest caràcter obert de la Constitució de 1978 va obligar a continuar el consens al llarg de tot el procés de construcció de l'Estat de les Autonomies, amb el que es planteja la necessitat d'un pacte constitucional permanent, o almenys perdurable, idea aquesta del pacte que prefigura, almenys, una actitud o una sensibilitat que podem anomenar federalista.

S'ha produït també l'actitud contrària dels qui es resisteixen a la idea d'una Constitució oberta i són partidaris de «tancar el model». Segons els partidaris d'aquesta posició, s'hauria d'anar cap a un procés d'igualació de competències entre les diferents Comunitats Autònomes i donar per acabat el procés de redistribució del poder.

Els defensors de «tancar del model» solen ser els que no tenen cap model per proposar. El seu model seria unitari, i avui en dia aquest no només és impossible d'aplicar sinó també de plantejar, ja que una conseqüència de la creació de les Comunitats Autònomes ha estat l'aparició d'un poderós sentiment identitari no només a les comunitats de caràcter històric, sinó a tota elles.

Certament, l'obertura de la Constitució ha tingut els seus costos, per exemple al possibilitar un impuls emulador, en una espècie de carrera competencial entre les Comunitats, que és ben diferent del previst pel Constituent. També pot generar el sentiment que ni tan sols existeix el model, sinó que en realitat es va configurant amb l'estira i arronsa constant afavorit per la desconstitucionalització (parcial) d'aquest tema.

Davant d'aquest fet podem pensar, però, que si haguessin conegut l'abast del desenvolupament constitucional de l'Estat de les Autonomies, els que avui simplement demanen el «tancament del model» haurien impedit en el seu moment el consens constitucional.

Cal afirmar que obertura no és sinònim de desordre o d'inexistència d'unes regles de joc pactades. L'obertura de la Constitució és compatible amb l'estabilitat creixent de les seves directrius d'organització territorial i permet –en una situació semblant, però en absolut idèntica al procés de construcció europea– una flexibilitat suficient pel que fa a les etapes no consensuades de l'evolució futura.

Crec que Luis López Guerra suggereix el mateix quan escriu: «De la mateixa manera que en el si de la Unió Europea es parla d'un 'bagatge comunitari', un *acquis communautaire*, com a acumulació de normes i institucions comunes que ja es consideren intangibles, al nostre país també cal parlar d'un *bagatge autonòmic*, un conjunt de pautes jurídiques i polítiques adquirides i consolidades a partir de l'aprovació de la Constitució i que regeixen les relacions entre l'Estat i les Comunitats Autònomes de manera indiscutida en l'actualitat; pautes que semblen consolidades de manera irreversible, estiguin o no consagrades de forma explícita a la Constitució. Es pot citar, per exemple, l'extensió de l'autonomia política a tot l'àmbit de l'Estat; la pràctica equiparació competencial derivada dels acords de 1992, que exclou una diversitat competencial radical; la renúncia virtual a la utilització de les Lleis d'Amortització, després de l'experiència de la LOAPA».

Donat que la Unió Europea ha estat citada, convé destacar la incongruència de pensar en tancaments de model o del procés de redistribució del poder quan encara estem avançant en la construcció europea amb la transferència de sobirania en temes medulars com ara la moneda, la política exterior, la ciutadania o la defensa. I si això no fos suficient, també caldrà donar resposta a la demanda creixent de competències per part dels Municipis com una manera d'apropar els serveis als ciutadans en un món la globalització del qual fomenta el valor de les Administracions més properes.

Proposar la fi del procés de vertebració autonòmica és, per tot això, un error que està en contradicció amb la gènesi i el caràcter de la nostra Constitució i també de les necessitats actuals i futures del procés de reestructuració del poder a partir de la crisi de l'Estat-Nació.

I suposa, al capdavant, plantejar un fals debat, distraient l'atenció del que avui cal que sigui fonamental en relació a aquests temes: l'avaluació de la coherència i estabilitat de les fites assolides en la construcció de l'Estat de les Autonomies. Aquí és on els criteris i les respostes del federalisme han d'entrar en joc. Però abans convé analitzar si la Constitució Espanyola té un caràcter federal.

La denominació de l'organització territorial de l'Estat

En redactar-se la Constitució Espanyola es va tenir molta cura en eludir el terme «federal» i existeixen diverses raons que ho poden explicar, entre les quals cal citar, per una banda, la imatge negativa del federalisme de la Primera República, que sovint s'associa al desordre intern i al cantonalisme, i d'altra banda, a les condicions en què es s'elaborà la Constitució, amb una gran part de les Forces Armades, la policia, el funcionariat i els poders econòmics totalment en contra d'un procés que era considerat disgregador de la unitat espanyola. «Antes roja que rota», havia estat un lema de la dreta durant la Segona República.

No hi havia l'any 1978, ni hi ha encara avui, un sentiment federalista arrelat a Espanya, mentre la demanda d'autonomia es centrava especialment a Catalunya, País Basc i, amb menor intensitat, a Galícia durant els anys de la transició democràtica.

Cal dir, tanmateix, que la Constitució va rebutjar l'ús de qualsevol terme alternatiu. A diferència de la de 1931, que va batejar l'Estat resultant com a Estat Integral, la Constitució de 1978 no va aplicar cap denominació específica a la forma territorial de l'Estat.

Precisament l'any 1931, per més que referint-se al problema de les relacions Església-Estat, Manuel Azaña va demostrar poca simpatia per la denominació científica de les solucions decidides políticament: «Nosaltres hem de procedir com a legisladors i com a governants i trobar la norma legislativa i el mètode de govern que ens permeti resoldre les antinòmies existents a la realitat espanyola dels nostres dies; després vindrà la ciència i ens dirà com es diu el que hem fet».

Crec que no es tracta que la ciència es limiti a denominar la nostra feina a posteriori, sinó que necessitem el seu concurs en el debat polític mateix. En tot cas, convé preguntar-se com el món acadèmic qualifica el treball de resolució d'antinòmies que suposa la Constitució de 1978 i el seu desenvolupament, i també com ho relaciona amb la doctrina federal.

Cal assenyalar al respecte, com veurem, el creixent suport de molts acadèmics (Jordi Solé Tura, Isidre Molas, José Juan González Encinar, Luis Moreno...) als qui creiem que la Constitució oberta més el federalisme és el camí per resoldre aquestes antinòmies.

Gumersindo Trujillo ja ha considerat que l'omissió d'una qualificació constitucional expressa de la configuració territorial de l'Estat «suposa una llibertat més gran per aproximar-se a les formes federals, en restar deslliurats els subjectes competents del 'deure d'equidistància' entre aquestes formes i les unitàries que resultava deduïble de la noció 'Estat integral' previst per aquella Constitució», és a dir, la de 1931. Això permet a l'autor afirmar, més endavant, «la proximitat objectiva de l'Estat autònom a les formes organitzatives federals».

Jordi Solé Tura és més rotund: «L'Estat de les Autonomies que va crear la Constitució és, de fet, un sistema federal encara que no s'anomeni així».

Al seu torn, José Juan González Encinar ha enumerat les característiques estructurals bàsiques de l'Estat federal en el dret comparat:

- 1) Un Estat integrat per ens de base territorial amb competències no només administratives, sinó també legislatives i de direcció política.
- 2) Una distribució de les possibilitats i mitjans financers que respongui al repartiment de les funcions estatals.
- 3) Una participació dels ens amb autonomia política en la organització central, mitjançant una segona Cambra, i en l'execució de les lleis d'aquesta organització.
- 4) Una garantia que les característiques esmentades no puguin ser alterades per llei ordinària.
- 5) Un mecanisme de solució dels conflictes derivats d'aquesta particular estructura que sigui bàsicament judicial.

I la presència d'aquestes característiques, en el nostre cas, el porta a concloure que «Espanya no té, doncs, un Estat que 'tendeixi' a convertir-se en federal. L'Estat Espanyol és, ja, un Estat d'estructura federal, que compleix tots i cadascun dels requisits o reuneix totes i cadascuna de les característiques estructurals bàsiques d'un tipus d'Estat com aquest».

Isidre Molas ha arribat a la mateixa conclusió, després d'examinar quatre característiques pròpies de l'Estat federal:

- La garantia des de la Constitució de l'existència d'un àmbit d'autogovern i d'autonomia normativa en subunitats territorials, inclosa la lliure disponibilitat sobre l'ús dels recursos públics.
- La distribució de competències entre diferents òrgans que exerceixen la mateixa potestat pública.
- La supremacia de la Constitució.

- L'existència d'una protecció jurisdiccional que assegura la supremacia de la Constitució i la decisió dels litigis d'interpretació de les normes.

Després de discutir l'existència d'aquestes característiques, Molas conclou: «En funció d'aquests quatre elements característics d'una estructura federal, hem de convenir que l'organització política espanyola, encara que no es defineixi com a tal, és de fet una organització federal».

D'altra banda, Enric Fossas ha subratllat críticament alguns aspectes del model autonòmic que, en la seva opinió, no responen als esquemes federals. Aquests són:

- a) L'Estat autonòmic es constitueix a partir de la «sobirania nacional del poble espanyol» (art. 1 CE) i no des d'un pacte constitucional entre pobles sobirans. La Constitució reconeix que la «Nació espanyola» està integrada per «nacionalitats i regions» (art. 2), que tenen el dret a l'«autonomia», és a dir, a convertir-se en Comunitats Autònomes.
- b) Només la Nació espanyola i els seus representants (les Corts Generals) poden decidir la reforma de la Constitució (arts. 167 i 168 CE).
- c) La distribució de competències entre l'Estat central i les CC. AA. es realitza a través del «bloc de la constitucionalitat» (que inclou nombroses lleis estatals), amb la qual cosa no existeix pròpiament una garantia constitucional de l'autonomia.
- d) No tot el poder estatal es troba sotmès a un doble orde de govern: les CC. AA. no disposen de Poder Judicial ni de capacitat per establir les seves pròpies cartes de drets.
- e) El sistema de distribució de competències es basa sobretot en una concurrència generalitzada de poders. No existeix pràcticament cap àmbit en què les CC. AA. puguin fixar les seves pròpies polítiques de forma incondicionada, amb la qual cosa es desvirtua seriosament la idea d'autonomia «política».
- f) El model no ha desenvolupat suficientment els mecanismes de participació dels ens territorials en les institucions generals, ni en seu parlamentària (Senat), ni en seu executiva (relacions intergovernamentals), ni en els assumptes europeus».

Segons Fossas, aquests aspectes impedeixen caracteritzar plenament el model espanyol com a federal, encara que ell mateix cita l'afirmació d'Isidre Molas: «no existeix un paradigma del marc institucional del federalisme amb validesa universal».

La discussió rellevant consisteix en dilucidar si aquests sis aspectes són realment condicions federals, la qual cosa és dubtosa en alguns casos. La República Federal Alemanya no compleix, per exemple, les exigències del punt a). Però m'interessa subratllar que no es tracta d'aspectes estàtics, que no puguin evolucionar: una correcta reforma judicial podria alterar el contingut del paràgraf d); o bé els paràgrafs c) i f), per citar altres exemples, quedarien modificats amb una reforma que convertís el Senat en veritable Cambra Territorial.

Juntament al debat doctrinal sobre les característiques de la Constitució espanyola que ha anat derivant progressivament cap a l'acceptació dels «dèbits conceptuals» en relació al federalisme, el pas del temps ha anat aclarint també que

el camí de l'evolució política de l'organització territorial espanyola es dirigeix cap a sistemes i solucions de caràcter federal.

I això és el més important des del camp de la política pràctica: la convicció que el canal natural per al reconeixement de la pluralitat espanyola és la federalització del model autonòmic. Des del camp acadèmic han aflorat debats i propostes en aquesta direcció en els últims anys que, al meu entendre, no només tenen la utilitat de desbrossar el camí, sinó la de subratllar que no estem davant d'un problema tècnic o que presenti unes dificultats tècniques insalvables, sinó que estem davant d'un tema polític, un tema de voluntat política i, al mateix temps, de pacte polític o de recerca de consens. I aquesta situació reforça el paper del federalisme com a camí de resolució dels temes. En efecte, com ja he indicat, el caràcter obert de la Constitució ha exigint no tan sols un pacte constituent, sinó un veritable pacte constitucional en el seu desenvolupament. Solé Tura ho ha expressat amb claredat: «(...) l'única via per mediar entre el model tancat i el model obert és la negociació i el diàleg permanents entre les forces polítiques i les institucions centrals, autonòmiques i locals per identificar els problemes i les disfuncions i per proposar les solucions necessàries en uns i altres casos. I aquesta és l'essència pròpia del federalisme».

La renovació del pacte institucional

Fins ara he intentat explicar que tant la realitat política espanyola com la Constitució de 1978 demanen que el pacte constitucional que ha servit per establir l'Estat de les Autonomies sigui mantingut i renovat d'acord amb les circumstàncies, i que aquesta manera de funcionar és de caràcter federal, per la qual cosa és el federalisme el que pot proporcionar els eixos d'aquesta renovació del pacte.

En aquest apartat examinaré les raons que impulsen una renovació del consens constitucional en la situació actual.

En efecte, moltes coses han succeït a Espanya, a Europa i al món al llarg dels últims vint-i-cinc anys. I Espanya no s'ha sostret a la crisi de l'Estat-Nació, ni als efectes de la globalització, ni es sostraurà a l'impuls dels municipis i dels àmbits de decisió local que ja estem vivint.

Però crec que podem acudir a la pròpia dinàmica de l'Estat de les Autonomies per trobar raons –i continguts– d'una necessària renovació del pacte constitucional.

Existeix, en primer lloc, una raó genèrica: la unitat dels pobles d'Espanya no es pot imposar com a simple exigència de la història, sinó que ha de ser acceptada i volguda, és a dir, pactada. I vint anys i escaig després existeixen raons que haurien de moure a renovar el pacte constitucional, que no és en absolut el mateix que un nou pacte constituent, perquè de pactes constituents, com ha succeït amb la transició, només n'hi ha un. La primera d'aquestes raons constitueix l'èxit mateix del procés.

Ens trobem immersos en un procés de redistribució de poders que no podia ser previst en el moment de la redacció de la Constitució. No es tracta només de la

instauració i la potenciació dels governs autonòmics, sinó també del dipòsit de poder i de competències a l'Europa que estem construint i, al mateix temps, la necessitat cada vegada més evident de cedir la prestació de la major part dels serveis públics –així com poder de decisió– a les ciutats, a fi que els seus gestors puguin exercir el lideratge estratègic que la defensa dels interessos dels ciutadans i les empreses requereix en el món globalitzat.

Amb aquest teló de fons, l'èxit del procés ha suposat que en totes les comunitats autònomes hagi quallat un fort sentiment d'identitat que s'ha vist afavorit per la intensitat del procés de transferències i per la relativa homogeneïtat de les competències. Contràriament al que pensaven molts pessimistes, cap autonomia és fictícia, són totes reals i progressivament arrelades a la seva gent.

La renovació del pacte constitucional ha de realitzar-se en dues línies de treball:

A. En primer lloc, cal completar el desenvolupament de l'Estat de les Autonomies a partir del nivell assolit, que implica un gran progrés però també desequilibris, disfuncionalitats i manca d'estabilitat. Centraré aquesta tasca de revisió en els temes que considero més transcendents:

- El finançament dels Governos Autònoms no està resolt malgrat que s'han introduït millores en algunes negociacions, inclosa l'última que ha establert una cistella d'impostos i incorporat la Sanitat al finançament general. Però no s'està avançant decisivament en el camp de la corresponsabilitat fiscal, que exigeix una Agència Tributària consorciada, ni en el de la capacitat normativa, ni en el de la suficiència financera, ni en el de la aproximació gradual del finançament de les comunitats de règim comú amb les comunitats de règim foral, que compten amb ingressos per capita molt superiors. És per això que encara ens trobem lluny d'un sistema estable de finançament autonòmic, que impliqui una autonomia financera equilibrada amb el poder i les competències que avui tenen les Comunitats Autònomes i que les presenti als seus ciutadans com a «cobradores» dels impostos que constitueixen els seus ingressos.
- La Constitució, en l'article 69, estableix que «el Senat és la Cambra de representació territorial», tot i que més de vint anys després és un fet evident que el Senat pràcticament només funciona com a Cambra de segona lectura. La seva reforma, sobre la qual existeix, almenys en teoria, un acord polític, és necessària no tant per atorgar-li un sentit a la seva existència com per resoldre el greu problema del desequilibri existent entre el desenvolupament de les capacitats de les Comunitats Autònomes i la inexistència d'institucions centrals –o federals– d'integració i coordinació multilateral, que representin les Autonomies. La reforma del Senat és, al meu entendre, el punt més prioritari d'aquest apartat.
- La participació de les Comunitats Autònomes en la formació de la voluntat estatal també és escassa i incongruent amb la realitat actual. Tot i que la solució d'aquest tema està particularment lligada a l'anterior, la necessitat d'establir mecanismes suficients de participació en els processos de decisió europeus i d'aplicació de les decisions europees en el nostre país reclama la resolució d'aquesta situació.

Al costat d'aquests tres temes cal assenyalar-ne d'altres que potser són menys polèmics, respecte als quals existeixen greus inèrcies i obstacles: la reforma de l'Administració Central, incloent-hi els seus serveis perifèrics, i el reforç del paper de les Corporacions locals en la nova estructura de poder

territorial. Hem de millorar els instruments d'articulació entre l'Estat i les Comunitats Autònomes a partir d'una lectura no expansiva de les competències estatals.

Per últim, cal citar un tema sobre el qual s'ha debatut poc fins ara: l'adaptació de la Justícia a la nova situació territorial. És inevitable, al meu entendre, que aquest poder s'acomodi a la realitat de l'Estat de les Autonomies, i defenso que aquesta adequació pot ser el complement i el motor de la seva necessària reforma.

- B. En segon lloc, la renovació del pacte constitucional ha de respondre a la demanda de reconeixement de la pluralitat nacional, dels «fets diferencials» que plantejen Catalunya, País Basc i també Galícia. Això equival a plantejar el problema no resolt de la realitat plurinacional espanyola i a recordar que l'origen de l'Estat de les Autonomies rau en un plantejament simplement descentralitzador, amb voluntat de dotar-se d'estructures territorials més modernes i racionals. L'origen real es troba en un gran esforç d'integració de les nacionalitats històriques dins del nou sistema democràtic.

En aquest sentit crec que és possible afirmar que en la Constitució de 1978 es troba implícit un doble pacte: els representants electes de les autonomies històriques van renunciar a plantejar les seves reivindicacions en termes d'autodeterminació i la resta dels pobles d'Espanya els van garantir un nivell d'autonomia igual o superior a l'aconseguit durant la Segona República.

Però l'Estat de les Autonomies, respecte a la Constitució de 1931, ha suposat, entre d'altres diferències, una de caràcter essencial: l'extensió a tot el territori del model d'autogovern seguida d'un procés d'homogeneïtzació, el denominat «café para todos». Això ha debilitat, i també ha ajornat, el reconeixement dels fets diferencials, expressió amb què es descriu la demanda d'una autonomia qualitativament diferent, que Javier Tusell ha descrit com el desig de «més poder i molt de respecte».

La meua opinió és que ha estat un fet positiu i necessari: és positiu, per al funcionament del model, i necessari, per a la seva consolidació i per fer-lo irreversible.

Cal considerar el pacte de 1981 que va donar origen a la LOAPA, tanmateix, com un greu error massa condicionat per l'intent de cop d'Estat de febrer d'aquell mateix any. Afortunadament, com ja he indicat, la sentència del Tribunal Constitucional va aturar un precedent que hauria estat letal per al sistema: la interferència del legislador en allò que és poder constituent objectivat. A la vegada que va deixar clar que la característica de l'Estat de les Autonomies és l'equilibri entre l'homogeneïtat i la diversitat de l'estatut jurídic públic de les entitats territorials que l'integren.

L'error no fou la generalització del procés. Comparteixo la posició de dos ponents catalans de la Constitució de 1978, amb posicionaments polítics diferents, com són Miquel Roca i Jordi Solé Tura, quan consideren la generalització com una precondition de l'acceptació del sistema i també de la comprensió del pluralisme espanyol. En aquest sentit, els acords de 1992 van ser encertats, ja que no puc concebre un funcionament estable de l'Estat de les Autonomies si alguna d'elles no estigués dotada de les competències la descentralització de les quals és tan clara,

com per exemple en l'educació. En canvi, els acords de 1992 tornarien a ser un error si fossin entesos com un pacte de «tancament del model».

He d'afegir que, en les actuals circumstàncies, no veig possible un nou acord que només sigui establert entre els dos grans partits d'àmbit estatal, donat que resoldre els temes que han de donar contingut a la renovació del pacte constitucional no pot ser obra només d'aquests dos partits, per molt important que sigui el seu pes en el Congrés i en el Senat.

Sobre aquest tema, Antonio Jiménez-Blanco s'ha expressat amb claredat: «(...) vistes les coses amb més distància, l'error no va consistir tant en igualar com en creure que amb aquesta decisió formal es resolvia un problema material: que es diluïa l'heterogeni. No ha estat així».

L'«heterogeneïtat» o «asimetria» del model espanyol no és ni un caprici, ni un defecte propi, ja que la realitat és molt tossuda, i la realitat espanyola significava, significa i significarà, en l'horitzó previsible, pluralitat nacional.

La consecució de la generalització de l'autonomia amb un nivell alt –en termes comparatius amb països federals– i relativament homogeni de competències, no s'ha de considerar, des d'una perspectiva federal, com un atemptat contra les demandes diferenciadores de les nacionalitats històriques, sinó com una condició per abordar amb serenitat el debat sobre aquestes demandes i canalitzar la seva resolució. El problema no rau, per tant, en la generalització portada a terme fins ara –etapa necessària–, sinó en les dificultats per plantejar el debat de la plurinacionalitat i per trobar vies per al seu reconeixement des del nivell de desenvolupament autonòmic aconseguit. En aquest camp, un avenç en la capacitat d'aconseguir acords entre els partits polítics democràtics al País Basc és un element molt necessari.

El federalisme com a criteri de solució

En l'apartat anterior hem enumerat dos grups de temes en els quals centrar el pacte constitucional necessari en l'actual estadi de desenvolupament autonòmic. El primer està destinat a resoldre problemes funcionals i donar estabilitat al model; i el segon, a resoldre l'encaix o integració de les nacionalitats històriques en el model.

Són dos eixos diferents, però estretament interrelacionats en el procés de la seva resolució: un sistema just i suficient de finançament autonòmic i una reforma adient del Senat són, per exemple, elements necessaris per avançar en l'encaix de les nacionalitats en el sistema.

En ambdós casos, la forma natural de trobar solucions als problemes plantejats és recórrer als criteris que ens pot proporcionar el federalisme.

Això sembla clar quant al finançament, on el model alemany es presenta com un referent per assolir una situació estable. En qualsevol cas, l'evolució dels últims anys a partir de les negociacions bilaterals dels governs autonòmics amb diputats al Congrés susceptibles de sostenir al Govern Central és un camí erràtic que no

condueix a l'eficiència o a l'estabilitat. En efecte, es posa en pràctica amb el secretisme característic de les negociacions de suport parlamentari, fet que ha suposat greus contradiccions entre allò acordat amb cada partit o govern d'una autonomia distinta. En mancar un model cap al qual avançar, però, s'ha deteriorat la situació en lloc de millorar-la, a més d'establir un precedent d'acords de desenvolupament constitucional vinculats a la conjuntura política i no a un model de desenvolupament pactat sense buscar el consens. Sobre aquest tema tornaré a insistir més endavant. Aquí convé assentar que l'establiment d'un sistema de finançament autonòmic, de caràcter federal, és perfectament compatible amb la Constitució de 1978 i hauria d'establir-se tenint en compte la reforma del Senat com a Cambra Territorial.

En el cas del Senat també sembla clara la utilitat dels criteris federals. Un Senat que fos veritablement una Cambra Territorial hauria d'abandonar, en el cas espanyol, la base provincial per adoptar l'autonòmica. A la vegada que hauria de representar les Autonomies amb fórmules que tinguessin en compte altres experiències europees, com per exemple el Bundesrat alemany.

La participació de les Comunitats Autònomes en la formació de la voluntat estatal és un tema menys debatut en les discussions polítiques espanyoles que els dos anteriorment citats. Cal començar reconeixent a la pràctica política que les Comunitats Autònomes són Estat i que han de participar en les seves grans decisions. Quant a la Unió Europea, és urgent reconèixer la representació de les Comunitats Autònomes al costat de l'Administració Central en tots els temes que afectin les seves competències. Una vegada més, les solucions de caràcter federal que s'han anat explorant en altres països europeus ens proporcionen una direcció a seguir.

Quant al segon tema a abordar en el pacte constitucional, el reconeixement diferencial exigint per les nacionalitats que ja van aconseguir l'autonomia en temps de la Segona República, també cal recórrer al federalisme com a via d'avenç i solució progressiva, entre d'altres raons perquè implica l'enfortiment d'un projecte comú –el federal– enfront la via de negociació bilateral que, en no subratllar aquest fet, cultiva la confrontació entre Comunitats.

Durant els primers anys d'aplicació de l'Estat de les Autonomies era comú rebutjar el federalisme com a fórmula de desenvolupament, precisament perquè se li adjudicava de manera inevitable efectes homogeneïtzadors. En els últims anys s'ha anat imposant la idea òbvia del federalisme com a mecanisme per unir o integrar allò divers, que és l'operació contrària d'emascarar la diversitat o eliminar-la. El pas següent ha estat la proposta del federalisme asimètric, l'anàlisi més detallada i concreta de la qual correspon al professor Ferran Requejo. No és el propòsit d'aquest article entrar a descriure aquestes propostes. N'hi ha prou amb comprovar l'existència de solucions tècniques als temes plantejats, les quals són òbviament discutibles, encara que poc debatudes amb serenitat. De nou convé recordar que estem davant de problemes polítics, donat que tècnicament hi ha solucions.

Cal repetir que un debat sobre la renovació dels consens constitucional és absolutament necessari per evitar el desordre al que ens porten els pactes

bilaterals tan allunyats de la transparència i de la recerca de consens de les propostes federals.

És ben sabut que l'expressió «federalisme» prové de foedus, és a dir, pacte. I aquest és el terme oposat a regateig o negoci conjuntural. Lligar el desenvolupament de l'Estat de les Autonomies a les necessitats eventuais del partit que governi a Espanya és una aberració que impedeix el desenvolupament consensuat del model sense comportar avantatges apreciables per al govern autonòmic que negocia.

Cal acudir al federalisme per a tenir una guia del desenvolupament que es pretén, per comptar amb els mecanismes transparents de discussió, per a fer possible el manteniment i la renovació del consens institucional. I aquest camí és perfectament possible, donat que té clars precedents, tant en el sentit de pactes de desenvolupament, com en el de relectura de la Constitució. Els pactes de 1981 i 1992 són un clar exemple d'això primer, i l'àmbit de la Defensa Nacional proporciona exemples del segon. En efecte, les lleis de 1980 i 1984 de criteris bàsics de la Defensa Nacional difereixen enormement quant al paper del govern com a comandament de les Forces Armades. Es va fer, per tant, una relectura molt diferent de la Constitució en tan sols quatre anys, i això va ser possible per l'existència del consens de totes les forces representades al Parlament. Més recentment s'ha acordat la supressió del Servei Militar Obligatori en una relectura forçosa de la Constitució.

A tall de conclusió

He insistit en l'existència d'instruments elaborats per teòrics i experts constitucionals per a avançar en el desenvolupament federal de l'Estat de les Autonomies. Però això no vol dir, en absolut, que redueixi el federalisme a un conjunt de tècniques per articular una forma especial de distribució de poders o per garantir la convivència de realitats polítiques plurals.

Crec encertada la definició d'Isidre Molas que considera el federalisme com un criteri d'organització social democràtica. Per a Molas, «la idea fonamental és la prioritat de l'individu. La persona posseeix tota la seva llibertat i només lliura aquella part que vol lliurar i a qui vol fer-ho, i no ha de fer-ho necessàriament a un sol poder, sinó que el pot distribuir entre els poders que cregui oportú». I més endavant segueix: «Aquesta concepció no s'atura en el sistema polític, sinó que concedeix una importància bàsica al pluralisme social i a l'equilibri social de poders, entre individus o entre grups, que troben garantit el seu camp d'actuació des de la llibertat individual, però que veuen potenciat el seu sentit comunitari a través de la cooperació lliure i de l'associació. Aquesta definició –criteri d'organització social democràtica– s'apropa molt a la d'Altiero Spinelli, que el considera «un cànon d'interpretació de la política» i també un criteri de coneixement i d'acció. I com va fer Spinelli en relació a la construcció europea, hem de fer un gran esforç per a deduir d'aquest criteri, d'aquest cànon, les pautes per avançar en la democràcia de qualitat creixent que és la seva aspiració.

Fa més de cinquanta anys, Norberto Bobbio, en l'època fundacional de la Primera República Italiana, invocava el federalisme des d'enfocaments semblants,

rebutjant que es tractés només d'una qüestió de fet i definint que era, sobretot, una qüestió de principi: «El federalisme és el principi més profundament innovador de l'edat contemporània»; i afegia: «El federalisme com a teoria de la llibertat i la democràcia nova són termes indissolublement lligats».

El federalisme com a actitud, com a sensibilitat, com a aspiració a la multiplicació de les institucions d'autogovern, com a creença no en la descentralització sinó en la defensa del policentrisme, és el criteri que pot guiar el desenvolupament d'aquestes ambicions i esforç de convivència que és la Constitució de 1978 i l'Estat de les Autonomies.

Considero també que el federalisme és l'únic conjunt de criteris d'organització social i política que pot proporcionar un únic fil conductor per donar coherència al procés global de redistribució del poder que estem vivint entre el nivell estatal, l'europeu, l'autonòmic i el local, sense oblidar el retorn de capacitats a la pròpia societat. És també l'única teoria política que pot integrar de manera coherent el principi de subsidiarietat o proximitat com a guia del procés abans esmentat.

Succeeix, no obstant, com ja he indicat, que el federalisme no és un concepte massa conegut, assimilat i acceptat ni als debats polítics, ni per la societat espanyola. Per això crec que, paral·lelament a la divulgació de les seves propostes, cal realitzar a Espanya una profunda tasca de psicologia social i de lideratge polític per estendre el concepte entre els dirigents polítics tant estatals com autonòmics, per a convèncer-los –i també als ciutadans– de la necessitat de construir nivells progressius de lleialtat i de confiança federals com a requisit per al desenvolupament de la nostra democràcia i de la nostra divisió de poders.

A partir d'aquí cal tenir en compte que el federalisme ha suposat, tot i no ser un terme inclòs a la Constitució de 1978, un punt de partida d'un procés que serà necessàriament llarg, tant pel que respecta a l'estabilitat i funcionament del sistema, com per l'encaix de les realitats nacionals existents a Espanya. No esperem del federalisme, d'altra banda, que faci desaparèixer els conflictes sinó, simplement, que proporcioni instruments per resoldre'ls democràticament.

Crec bàsicament encertada la proposta de Juan Pablo Fusi en relació a aquestes qüestions: «Reformes graduals, prudents, exemptes de doctrinarismes, que persegueixin, d'una banda, la consolidació progressiva de l'estat autonòmic (la qual cosa hauria de comportar, sens dubte, una certa homogeneïtat de competències entre les Comunitats) i, d'una altra, el reconeixement dels 'fets diferencials' de Catalunya, País Basc i Galícia com a forma d'impulsar la seva integració a l'Estat: tal vegada no hi hagi cap altra via per articular l'Espanya de les autonomies com a nació.»

Aquest doble procés, no obstant, ha de ser obert, explícit i transparent. Per això ha de suposar, com he exposat repetidament, una renovació del pacte constitucional que, al meu entendre, ha de ser un element essencial de les ofertes programàtiques dels partits.

En segon lloc, com també he indicat, aquestes reformes han de tenir un model, un fil conductor i unes fites. I tot això ho proporciona el federalisme.

En tercer lloc, convé trobar un element d'aquest conjunt de reformes que exemplifiqui la renovació del pacte constitucional i la faci visible als ciutadans. La meua opinió és que aquest símbol del nou esglaó en el procés de desenvolupament constitucional ha de ser la reforma del Senat, per la seva transcendència i pel fet de ser l'única reforma de la Carta Magna necessària en aquesta renovació del consens constitucional. La reforma del Senat seria la demostració clara per a tots els ciutadans de la voluntat d'avançar en el desenvolupament del pacte constitucional. També ajudaria a resoldre els temes de finançament de les CC. AA., de la cooperació entre Administracions, de la presència de les CC. AA. a la Unió Europea. Construir un Senat que sigui una veritable cambra de representació territorial de la diversitat espanyola seria una demostració del reconeixement de la nostra pluralitat i un instrument eficaç per a resoldre la qüestió del reconeixement per part de tots dels fets diferencials.

Tant Robert Schuman com Jean Monnet, en els seus esforços per construir la unitat d'Europa, es van pronunciar a favor de concentrar-se en temes específics i emblemàtics per fer avançar els processos federals. En el cas espanyol, la reforma del Senat pot acomplir la missió d'esmenar el més gran dels desequilibris del procés autonòmic, a la vegada que mostra la voluntat de progressar en aquesta unió de la diversitat que és la Constitució de 1978.

Sabem que no és el millor moment, i que des del govern i des del Partit Popular es defèn la reforma «en profunditat» del Reglament del Senat com a solució suficient. Però això ha d'alentar-nos, precisament, a debatre sobre l'únic camí possible: la reforma de la Constitució per a transformar el Senat en veritable Cambra Territorial, és a dir, de les Autonomies, en el sentit de constituir-se en l'espai de diàleg multilateral entre elles, d'elles amb el govern d'Espanya i també de la seva contribució a la formació de la voluntat de l'Estat.