

De l'Estat Autonòmic a l'Estat Federal

Enric Fossas / Professor de Dret Constitucional

Des de l'aprovació de la Constitució de 1978 s'ha discutit a bastament quin és el model d'organització territorial que aquella va instaurar. El tema va suscitar ben aviat l'interès dels constitucionalistes, que varen intentar definir-lo amb diverses qualificacions: unitari-federal, federo-regional, regionalitzable, federalitzant. El cert és que el text constitucional no conté cap definició de l'Estat des del punt de vista territorial, ni tant sols hi apareixen les expressions Estat Autonòmic o Estat de les Autonomies, que s'ha anat imposant amb el temps. També es va afirmar que, més enllà de les qualificacions, la Constitució instaurava un model, per alguns obert, per d'altres inacabat, flexible o potencial. En realitat, la Constitució no va consagrar cap model d'Estat, i això per acord dels propis constituents, que deliberadament varen diferir aquesta decisió als poders constituïts, essencialment, a les futures majories del Congrés dels Diputats, als representants locals i al Tribunal Constitucional. Per tant, la Carta Magna no va constitucionalitzar l'Estat Autonòmic, ja que es limità a establir uns principis (unitat, autonomia, solidaritat) i uns procediments per iniciar un procés de transformació territorial del poder a través de l'anomenat procés autonòmic. D'aquí que molts dels preceptes del Títol VIIIè avui només siguin història. Però ja han passat més de vint anys i en aquest temps s'ha anat concretant un model d'Estat, que l'hem anomenat Estat Autonòmic. Certament, amb les mateixes previsions constitucionals s'hagués pogut desenvolupar un altre model, però el resultat del procés és el que tenim. L'Estat espanyol és avui un dels més descentralitzats d'Europa, està integrat per disset Comunitats Autònomes, que gaudeixen totes elles d'institucions polítiques i d'administracions pròpies, les quals exerceixen potestats públiques, inclosa la potestat legislativa, en nombrosos camps, i gestionen uns pressupostos propis, que suposen gairebé el 40% de la despesa pública.

Recentment, en els fòrums acadèmics i en el debat polític s'ha suscitat de nou la qüestió del model d'Estat, ja sigui per a defensar la necessitat de «tancar» el model autonòmic, ja sigui per a proposar el seu desenvolupament en un sentit federal. Hi ha qui sosté que, de fet, el model actual ja és federal, tot negant que existeixi l'Estat Federal com a paradigma amb validesa universal. Efectivament, es pot pensar que la categoria d'Estat Federal no existeix com a tal perquè la realitat l'ha diluït; i aleshores el millor potser fóra abandonar-la. Però també es pot creure que encara té sentit parlar avui de federalisme, ja sigui com una ideologia, com un gènere de sistemes polítics o com un concret model d'organització territorial. En qualsevol cas, com una manera de concebre la legitimitat, l'organització i el funcionament del poder polític en la que són essencials algunes idees, com ara el pacte (foedus); l'assoliment de la unitat integrant la diversitat; la divisió territorial del poder per a preservar la identitat i garantir la llibertat; o el govern compartit en l'estructura i en els processos polítics.

L'Estat Autonòmic és en alguns aspectes federal, però no en d'altres. En primer lloc, no ho és en el seu origen, perquè la Constitució no és resultat d'un

pacte entre entitats sobiranes preexistents sinó de l'acte constituent d'un únic subjecte: la nació espanyola. Certament, també existeixen Estats Federals que son fruit de la transformació d'un Estat Unitari previ. L'Estat Autonòmic seria, en tot cas, un exemple de federalisme «devoluti» i no de federalisme «integratiu». Aquesta circumstància no té tant sols una transcendència històrica sinó també conseqüències jurídiques i polítiques; per exemple, que només la nació espanyola i els seus representants poden decidir sobre la reforma de la Constitució. En segon lloc, no tot el poder estatal està sotmès a un doble ordre de govern (el poder judicial no és federal), i la distribució de competències que s'ha anat concretant ha conduït a que pràcticament no existeixi cap àmbit on les Comunitats Autònomes puguin decidir de forma incondicionada les seves pròpies polítiques. En tercer lloc, no existeix pròpiament una garantia constitucional de l'autonomia, malgrat la rigidesa dels Estatuts. I finalment, no s'han desenvolupat mecanismes formals de participació dels ens territorials en les institucions generals de l'Estat (Senat, Consell General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional), ni s'han articulat relacions intergovernamentals eficaces a nivell executiu i administratiu, ni s'ha resol la participació de les Comunitats Autònomes en els afers europeus. A la vista de l'anterior, hi ha qui ha dit, fins i tot, que el model autonòmic té tots els inconvenients d'un Estat Federal però cap de les seves avantatges.

Al meu entendre, l'Estat Autonòmic ha desvirtuat seriosament la idea d'autonomia «política» de les Comunitats Autònomes, sense articular la seva participació en les «polítiques» de les institucions generals, dos dèficits que l'allunyen d'un sistema realment federal. Per això, una proposta de desenvolupament federal de l'Estat Autonòmic requeriria incrementar quantitativa i qualitativament l'autonomia de les Comunitats Autònomes, i exigiria articular la seva integració política en l'organització i funcionament de les institucions generals de l'Estat.

En relació al primer aspecte, es tractaria de dotar les Comunitats Autònomes d'una autèntica capacitat política d'autogovern que les convertís en entitats que exerceixen plenament, i no només de forma compartida, una part del poder estatal sobre determinades matèries en el seu territori. Certament, un canvi radical en la distribució de competències exigiria la reforma dels Estatuts, i fins i tot la revisió constitucional. Però atès que la delimitació d'atribucions en el nostre sistema està en bona part en mans del legislador estatal i de la jurisprudència constitucional, serien suficients alguns canvis en aquests dos àmbits per a incrementar notablement l'autogovern de les Comunitats Autònomes. A això es pot objectar que la legislació estatal està en mans de les majories que sorgeixen de les eleccions generals, i que no es canvia fàcilment la consolidada jurisprudència constitucional en matèria autonòmica. Però no es pot descartar que en el futur hi hagi un Congrés dels Diputats amb una majoria més autonomista, i que el Tribunal Constitucional pugui variar la interpretació del «bloc de la constitucionalitat», per exemple, en la definició d'allò que s'entén per «bàsic», tal com ha fet recentment amb el principi de supletorietat. Cal també pensar en les possibilitats que ofereixen alguns mecanismes previstos a de l'art. 150 CE, els quals permeten transferir a les Comunitats Autònomes atribucions sobre matèries de titularitat estatal. En tot cas, crec que una delimitació més precisa dels respectius àmbits de poder, a més d'enfortir els governs autonòmics, milloraria el funcionament democràtic perquè ajudaria a esclarir la responsabilitat política de l'Estat i de les Comunitats Autònomes davant dels respectius electorats. En aquest punt, també s'hauria

d'incloure una reforma federal del sistema de finançament per tal de conferir a les Comunitats més autonomia i més suficiència financera per a exercir les seves competències, i permetre l'assumpció de més responsabilitat fiscal, garantint al mateix temps la solidaritat interterritorial.

En relació al segon aspecte, cal recordar la idea de que el federalisme és autogovern territorial més govern general compartit. I, per tant, que l'expressió de l'interès general de l'Estat no queda exclusivament en mans de les institucions centrals, sinó que es formula també de forma federal, mitjançant la participació de les entitats territorials en les institucions centrals. Això és especialment important en l'àmbit legislatiu, i d'aquí que en els Estats Federals existeixi normalment un Senat com a segona Cambra on estan representats els ens territorials. No cal estendre's ara en explicar les raons per les quals el nostre Senat, malgrat la seva definició constitucional de «cambra de representació territorial», no és pròpiament un Senat federal. Per aconseguir-ho seria necessària una profunda modificació de la seva composició i de les seves funcions, que difícilment s'aconseguiria sense una reforma constitucional, per a la qual, al menys fins ara, no hi ha hagut voluntat política. L'experiència ha mostrat els límits de les modificacions purament reglamentàries per a convertir el Senat en una Cambra de les Comunitats Autònomes. Atesa la rellevància de la legislació estatal en la distribució de competències, l'establiment d'un Senat federal permetria la participació de les Comunitats Autònomes en l'aprovació de les lleis que afecten al seu àmbit d'autonomia, estalviarien bona part de la conflictivitat competencial i facilitarien una formulació federal de l'interès general, evitant que aquest fos definit en exclusiva pel Congrés dels Diputats o, en última instància, pel Tribunal Constitucional.

Encara dins d'aquest segon aspecte, una evolució federal de l'Estat Autonòmic aconsellaria que les Comunitats Autònomes també fossin presents en altres institucions generals de l'Estat, com ara el Consell General del Poder Judicial o el Tribunal Constitucional, o millor dit, que participessin de forma directa o indirecta en la seva composició, una possibilitat que ara depèn bàsicament de l'eventual pes polític de les minories territorials en el Congrés del Diputats. Fins i tot, entitats com el Banc d'Espanya o l'Agència Tributària podrien permetre una major integració federal en la seva composició. I també, com succeeix en els Estats Federals, les Comunitats Autònomes haurien de participar més activament en la fase ascendent i descendent de les polítiques comunitàries, especialment en aquelles que afecten a les seves competències.

He senyalat abans que un desenvolupament federal de l'actual model requeriria més autonomia i més integració, i he suggerit algunes vies per assolir una i altre. Cal dir ara que l'Estat Federal és estructura, però també procés de govern. I que l'adopció de polítiques públiques en un sistema on el poder executiu està dividit i compartit exigeix l'establiment de relacions intergovernamentals, especialment en els àmbits –molt nombrosos– de responsabilitat compartida. En aquest punt, l'Estat Autonòmic presenta un dèficit molt important en relació als sistemes federals, que requeriria l'establiment de mecanismes de coordinació i cooperació horitzontals i verticals. Fins i tot, el Govern central s'hauria de dotar d'un Ministeri de Relacions Intergovernamentals, que expressa la idea d'articulació federal del poder executiu, i que no es pot confondre amb les tasques d'un Ministeri d'Administracions Públiques.

La Constitució de 1978 va establir durant la transició les bases per a transformar el vell Estat espanyol, unitari i centralista, en un nou Estat, aleshores indefinit, però que avui és l'Estat Autonòmic. En aquest sentit, cal reconèixer que pocs països al món han realitzat en vint anys un procés de descentralització política tan important com el que ha viscut Espanya. Crec que l'evolució de l'actual Estat Autonòmic cap a un Estat Federal, en el sentit que he explicat, suposaria una segona transició política i requeriria una sèrie de condicions que, al meu entendre, avui no es donen i possiblement només amb els temps poden concórrer.

En primer lloc, cal resoldre de forma satisfactòria l'acomodació de Catalunya, el País Basc i Galícia en l'Estat constitucional espanyol. No es pot oblidar que, a diferència d'altres països, a Espanya l'estructura territorial de l'Estat està vinculada a l'anomenada «qüestió nacional», un problema que arrossega el constitucionalisme històric espanyol des dels seus inicis, i al que la Constitució de 1978 va pretendre donar-hi resposta. No fa falta dir que es tracta d'un llarg i complex problema polític, la resolució del qual no pot aconseguir-se tant sols amb solucions tècniques. Cap proposta d'organització territorial per a Espanya pot ignorar l'existència d'aquestes comunitats territorials que –a diferència de les altres regions– s'autorepresenten com a nacions i reclamen un autogovern polític per al manteniment i desenvolupament de la seva identitat col·lectiva. Tampoc es pot obviar que aquestes aspiracions s'expressen políticament a través de forces nacionalistes sòlidament implantades en els respectius territoris, i amb un pes notable en el sistema polític espanyol. Cal advertir, tanmateix, de les profundes diferències polítiques, socials i culturals entres les tres comunitats, i per això les propostes polítiques no podrien ser les mateixes per a totes elles.

En tot cas, i això és l'important d'assenyalar aquí, els experts han reconegut que el federalisme no ha demostrat ser un instrument d'especial bondat per a integrar nacionalitats diverses sota un sistema polític únic o general, a no ser que vagi acompanyat d'altres factors tendents a la seva integració. Les raons que s'han ofert per a explicar aquest fenomen han estat molt variades, i també nombroses les propostes per a superar-lo, però el que cal retenir és la conseqüència: les dificultats per a desenvolupar estructures federals en societats plurinacionals. Per això, una proposta federal per a Espanya, especialment des de Catalunya, hauria d'anar acompanyada d'un projecte polític d'acomodació de la plurinacionalitat com a condició per a poder prosperar. Per la senzilla raó de que les solucions per a articular la plurinacionalitat són diferents de les tècniques per a federalitzar el poder. Si aquestes darreres impliquen més autonomia i més integració, les primeres comporten més reconeixement de les diferències, i en conseqüència, una nova articulació entre nació, nacionalitats i regions. Per això, les mesures en aquest camp haurien de centrar-se en els aspectes simbòlics i culturals, i requeririen modificacions en la regulació de les llengües oficials de l'Estat, però també en multitud de qüestions on està en joc la identitat dels ciutadans. L'Estat Autonòmic, com he dit, ha suposat un avenç històric en la descentralització del poder, i també en la recuperació i desenvolupament de la identitat col·lectiva de les nacionalitats històriques. Però ha mostrat fortes limitacions per a l'acomodació de la plurinacionalitat en un espai constitucional comú. La responsabilitat d'aquest dèficit segurament és compartida, ja que aquest és el camp on es lliuren moltes de les batalles entre els nacionalismes minoritaris i el nacionalisme espanyol, especialment reforçat pels governs conservadors. El resultat és que en aquest punt l'Estat Autonòmic sembla funcionar encara com un Estat Nació unitari, ja que les

institucions centrals s'han mostrat gairebé impermeables a la realitat plurinacional i pluricultural d'Espanya. Els problemes sorgits de la identitat asimètrica de la societat espanyola s'han derivat als governs autonòmics afectats, els quals han estat més preocupats per la recuperació nacional que per la integració plurinacional. Com he dit, aquesta és una qüestió política de gran dificultat, en la que només es podrà avançar amb un canvi d'actituds i, per tant, amb el transcurs del temps.

La segona condició per a desenvolupar l'Estat Autonòmic en un sentit federal es refereix també a les actituds i a les mentalitats. Crec que la implantació d'un sistema federal en un determinat país no depèn exclusivament de les normes constitucionals, ni de l'organització de les institucions, sinó que requereix també unes condicions en el sistema polític i social, però, sobretot, en la cultura política. Els països amb tradició federal no tant sols han organitzat el poder de manera federal, sinó que han aconseguit que el sistema polític en el seu conjunt, i també la societat, funcionessin de forma federal. D'altra banda, això ha configurat la mentalitat de la gent, de tal forma que els ciutadans s'han acostumat a «pensar en federal», com va escriure Elazar. Crec que les forces polítiques espanyoles no operen en federal, ni disposen de projectes polítics federals: els partits estatals perquè veuen en el federalisme una amenaça a la unitat nacional, i els partits nacionalistes perquè creuen que amb ell no veurien satisfetes les seves aspiracions polítiques. D'altra banda, la societat espanyola, fortament centralitzada, no funciona en molts aspectes com una societat federal, ni la cultura federal ha penetrat en els mitjans intel·lectuals. En definitiva, crec que el desenvolupament federal de l'Estat Autonòmic requeriria una profunda evolució de la cultura política i de les mentalitats. Es aquí on adquireixen sentit les conegudes paraules de Rafael Campalans en les que va associar la política a la pedagogia.