

## Un balanç federalista de l'Estat autonòmic

Xavier Arbós Marín / Catedràtic de Dret Institucional de la Universitat de Girona

Alguns articles comencen a avorrir amb el títol, i potser aquest n'és un. La complexitat de l'Estat de les autonomies ja és prou embolicada per ella mateixa, i una reflexió des de la perspectiva del federalisme pot fer-la simplement inintel·ligible. Sabem que els constituents no van voler un Estat federal. El punt de vista federalista, doncs, seria aliè al model que va trobar consens quan es va posar en marxa la nostra democràcia. D'altra banda, allò que sigui «federalista» és lluny de trobar una acceptació unànime entre els teòrics i els pràctics de la política: al mot «federalisme» l'acompanyen adjectius com ara «plurinacional» o «cooperatiu», que denoten visions controvertides. En definitiva, la visió federalista no sembla clara, ni adient, ni necessària per sortir dels problemes que pesen sobre l'Estat de les autonomies.

Acceptem per un moment aquestes crítiques. Una perspectiva federalista és certament externa a la lògica de l'Estat de les autonomies. No el reflecteix, però és que tampoc ho pretén: es proposa com model normatiu, d'allò que seria desitjable que existís. Aquesta perspectiva suggereix punts d'orientació per a que l'Estat autonòmic tingui algun referent extern. En complementa d'altres, imprescindibles, que provenen de la lògica pròpia del model dissenyat per la Constitució de 1978. Si se'ns dóna crèdit, començarem per intentar veure fins quin punt és tan diferent el model autonòmic del federal. En segon lloc, apuntarem alguna raó que pugui explicar les reticències que ha suscitat el federalisme. Per acabar, analitzarem algun dels problemes de l'Estat de les autonomies, per tal de ponderar si el federalisme hi pot aportar algun alleujament.

I

El federalisme recomana la distribució territorial del poder, i proposa una determinada forma d'Estat per aconseguir-ho: l'Estat federal. A la base, una Constitució que determina la distribució de competències entre la federació i els seus membres. Com que tota distribució de competències pot generar conflictes, un tribunal determinarà la solució de les controvèrsies. Un tribunal, precisament, perquè si es deixés al criteri d'una majoria política elegida, la distribució de competències no seria un element estructural del sistema polític; seria un tret variable, deixat a la conveniència de qui fos el vencedor d'unes eleccions. I finalment, a més de previsions per als conflictes, l'Estat federal, com Estat compost que és, es caracteritza per disposar d'instruments de participació. En la legislació general, d'una banda, mitjançant una de les dues cambres legislatives. I en la reforma de la Constitució, exigint doble majoria per aprovar-la. Majoria a escala de tota la federació, i majoria comptant el nombre de membres que la formen.

El punt de vista federalista, doncs, valorarà l'Estat de les autonomies en referència a l'Estat federal. Aquesta referència no és unívoca, certament, i poden trobar-se nombroses caracteritzacions del que hagi de considerar-se pròpiament un

Estat federal. Però en qualsevol cas, sigui quin sigui el model d'Estat en el que hom pensi, l'avaluador federalista de l'Estat de les autonomies es trobarà amb algunes dificultats inicials. Resulta que ni en la concepció, ni en la denominació, ni en la interpretació dominant pot establir-se una relació entre el model autonòmic i l'Estat de les autonomies.

Comencem pels debats constituents, en els que es deixa clar que el que s'està construint no és un Estat federal. A la comissió d'afers constitucionals i llibertats públiques es va concentrar la discussió relativa al federalisme. Va quedar clar que l'opció per l'Estat federal es descartava. Podem recordar el que deia Jordi Solé Tura:

«Como ha dicho muy bien el señor Peces-Barba, ésta no es una Constitución federal; ni pensamos que el federalismo, por el que nosotros estamos, sea un punto de partida, sino más bien un punto de llegada y un punto de llegada que, seguramente, será largo, complejo y, debe ser, sobre todo, pacífico.»<sup>1</sup>

El mecanisme de la Constitució que es va aprovar descrivia vies d'accés a l'autogovern per a qualsevol territori. De fet, però, ja existia una pluralitat d'institucions d'autogovern, tot i que pràcticament sense competències, que tenien un àmbit gairebé idèntic al que havia de ser després el mapa de les Comunitats Autònomes; només quedaven fora allò que després serien Comunitats Autònomes uniprovincials. El federalista ingenu (potser l'adjectiu és redundant) contempla aquesta circumstància amb una certa perplexitat. Si ja hi havia institucions «preautonòmiques» a tot arreu, ¿com és que la Constitució no reflecteix aquesta circumstància? El fet és que no totes les «preautonomies» responien a una voluntat d'autogovern acreditada per la història, i això va alimentar la interpretació de que amb la generalització de les fórmules d'autogovern es volia diluir el pes polític de les comunitats veritablement autonomistes.

Fos quina fos la voluntat dels qui van imaginar el sistema, és cert que aquest es va posar en marxa, i, cinc anys després de l'entrada en vigor de la Constitució, el model autonòmic s'havia generalitzat. És en aquest moment que pot establir-se una comparació més acadèmica entre l'Estat de les autonomies i el model d'Estat federal. D'entrada, pot constatar-se que entre la Constitució i la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional es garanteix l'autogovern de les Comunitats Autònomes, i el mateix Tribunal és el que s'ocupa de resoldre els conflictes de competència. Ara bé, són deficientes els mecanismes de participació de les Comunitats Autònomes en la formació de la voluntat de l'Estat que les integra. La reforma del Senat sembla imprescindible per tal d'assegurar que en la formació de les lleis generals pugui tenir-se en compte el punt de vista de les Comunitats Autònomes, sense la distorsió que deriva de la representació de base provincial que domina actualment. I pel que fa els procediments de reforma de la Constitució, valdria la pena considerar algun sistema de doble majoria: la dels electors espanyols en el seu conjunt i la que resulti en cada Comunitat Autònoma.

La comparació acadèmica és d'un valor relatiu. No té cap interès pràctic la pretensió d'adaptar l'Estat de les autonomies al cànon de l'Estat federal. En canvi, explicar allò que és comú entre l'Estat de les autonomies i l'Estat federal pot aportar solucions. Es poden traslladar experiències, en la confiança que no s'introdueix un cos completament estrany en l'estructura política. El problema apareix quan allò que es

proposa com digne d'imitació d'alguns Estats federals és una desnaturalització de les garanties de l'autogovern; contrari, doncs, al federalisme.

## II

L'any 1972 es va publicar als Estats Units un llibre que influiria fortament la interpretació de l'Estat federal al nostre país. Es tracta de l'obra de Michael D. Reagan i John G. Sanzone *The New Federalism*,<sup>2</sup> que comença per estendre un certificat de defunció del federalisme «old style». Aquest federalisme passat de moda no és altre que el que considera que la Constitució determina la distribució de competències, i els autors entenen que ha arribat l'hora del federalisme que alguns qualifiquen de «cooperatiu»: la col·laboració en l'exercici de les competències de tots els nivells de govern.

Un dels juristes més influents al nostre país, mestre d'una brillant escola d'estudiosos de dret públic, és Eduardo García de Enterría. Aquest catedràtic de dret administratiu va difondre l'obra de Reagan i Sanzone en un text del 1980 als seus *Estudios sobre autonomías territoriales*<sup>3</sup> com suport de la seva tesi sobre el caràcter obsolet de la noció de competència exclusiva:

«Por notorio contraste, cuando esa corriente marca una de las líneas más definidas de la actualidad del tema federal en todo el mundo (y como ejemplo de potenciación del sistema federal mismo y no de su debilitamiento, hay que subrayarlo rotundamente), nuestra Constitución, en cuya redacción es visible la construcción tradicional de los nacionalismos y regionalismos historicistas, se embarcaba en la vieja mitología de las "competencias exclusivas" para cada uno de los dos niveles de gobierno, como reflejan en su dicción literal los básicos artículos 148 y 149.»

García de Enterría es va decantar per a una opció explícitament federal el 1981, en un text publicat als mateixos *Estudios*:

«Pero por encima de problemas de calificación teórica, el problema político real parece apelar ya a otras soluciones. La fórmula federal declarada, que remite toda la configuración del sistema a la propia constitución sin perjuicio de sus complementos remitidos a los Estados miembros, somos cada vez más quienes la consideramos bastante superior a la adoptada por nuestra constitución, así como el inevitable punto de llegada del sistema en un plazo no muy lejano.»

Si bé el 1988 ja manifestava més reticències respecte a l'opció federal,<sup>4</sup> la idea d'un «federalisme» sense competències exclusives i les tesis de García de Enterría varen ser invocades més enllà del debat estrictament acadèmic. Un col·lectiu de funcionaris de l'Administració de l'Estat va publicar un llibre en el que el pseudònim escollit pels autors contrastava amb el títol fins extrems surrealistes. Quan l'obra es diu *España: por un Estado federal*,<sup>5</sup> i ens trobem que l'autor és «Javier de Burgos», considerat el pare de la divisió provincial espanyola de 1833, tot plegat ens produeix el mateix efecte que si veiéssim una biblioteca pública amb el nom de George W. Bush. No és metafísicament impossible, però sembla poc adient. L'Estat «federal» en el que pensen aquests funcionaris (que evoquen profusament García de Enterría) ho és tan

poc com un Estat en el que un acord de les Comunitats Autònomes pugui ser invalidat per les Corts. Unes Corts que, en un lapsus potser revelador, són denominades «Cortes Españolas» com en la terminologia franquista. La devaluació doctrinal del federalisme pot portar a extrems preocupants.

La Constitució de 1978 no es va voler federal. Ara bé, quan el desplegament autonòmic es generalitza, i es crea així una base per a la federalització d'Espanya, s'imposa la idea de que el federalisme eficaç és el que nega el caràcter normatiu de les competències exclusives. D'aquesta manera, l'Estat federal deixa de semblar una fórmula que pugui garantir l'autogovern de les entitats federades, i esdevé el model que justifica que les competències exclusives siguin considerades «mitologia». No ha de sorprendre, doncs, que aquesta versió del federalisme susciti desconfiances, perquè hi ha motius. Aquest federalisme aigualit resulta poc atractiu des de la perifèria: treu importància a la identitat històrica i relativitza les garanties de l'autogovern, de manera que difícilment pot representar una alternativa engrescadora. Sobretot, si els nacionalistes al govern autonòmic el comparen amb la rendibilitat d'una relació bilateral amb el govern espanyol en els moments en els que el PSOE o el PP necessita aliances parlamentàries.

En la perspectiva que dóna el pas dels anys, constatem que l'Estat de les autonomies és una experiència consolidada, amb perfils propis. Quan començava a desplegar-se i l'autogovern es generalitzava, les experiències federals eren un referent d'interès pràctic que semblava imprescindible. Ara ja funciona d'acord amb una rica jurisprudència constitucional que explica la fórmula autonòmica d'acord amb pautes derivades de la Constitució. A més, aquesta doctrina del Tribunal Constitucional es reforça amb l'obra d'estudiosos com Ignacio de Otto, que sostenen que el model autonòmic és impossible d'assimilar al federal. La clau de l'argument es troba en la interpretació que fa aquest autor de l'article 149.3 de la Constitució, a la llum de la seva pròpia concepció de l'Estat federal. En el cas espanyol, «la competencia normadora del Estado no tiene límites; es una competencia general (...) allí donde tenga competencia la Comunidad Autónoma, la norma estatal –que es válida– tendrá una vigencia de segundo grado.». Manuel Jiménez de Parga, president que fou del Tribunal Constitucional, insistia en aquesta mateixa línia en el vintè aniversari de la Constitució.<sup>6</sup>

Sigui en nom del federalisme «modern», o de la correcta interpretació del sistema constitucional de distribució de competències, el que sembla predominar és el missatge de que no hi ha competències veritablement exclusives. Com és natural, als partidaris de l'autogovern el rigor jurídic d'una interpretació no els resulta cap consol si porta a la conclusió que la Constitució no garanteix cap competència exclusiva.

### III

En aquest punt, la descripció ha d'aturar-se un moment per tal d'aclarir la perspectiva. De quin federalisme parlem? Hi ha moltes variants de federalisme, i no sembla que la distribució territorial del poder, que és un dels seus trets definitoris, sigui incompatible amb la cooperació. Per principi, tot Estat federal és cooperatiu en la legislació: els seus membres participen en l'elaboració de les lleis federals i comunes a tots els ciutadans. Però la cooperació en l'exercici de les competències, que és el que caracteritza el «federalisme cooperatiu», no pot comportar la negació del caràcter exclusiu d'una competència. Podem entendre que alguns politòlegs, interessats només

en els comportaments dels poders públics, considerin que això de la distribució de competències és una fotesa irrellevant. Ja costa més d'acceptar que un jurista en degradi el valor normatiu. González Encinar advertia «que el federalismo cooperativo, además de una forma “moderna” de descentralización, pueda ser también la forma que toma la centralización en algunos modernos Estados federales es algo que la opinión mayoritaria en la doctrina española ignora o pretende ignorar.»<sup>7</sup>

Baixant del debat conceptual a la realitat política local, sembla que convé una altra mena de federalisme. L'existència de partits nacionalistes ens recorda que Espanya és, per a molts dels seus ciutadans, un Estat plurinacional. El federalisme, però, no ha arribat mai a arrelar. A finals del segle XIX, als qui reclamaven autogovern per a un territori amb una identitat històrica perfilada, el federalisme els va semblar sovint un moviment amb perfils socials massa a l'esquerra i amb un projecte d'organització territorial poc adient a la diversitat històrica. Almirall trenca amb Pi i Margall amb arguments d'aquesta mena; es desprèn de les seves Explicaciones. Cartas políticas.<sup>8</sup> I el catalanisme en totes les seves variants ha buscat al llarg del segle XX una solució autonomista i particularista: assegurar l'autogovern de Catalunya, deixant en un segon pla la generalització de l'autonomia a tot Espanya.

Quan es redacta la Constitució de 1978 hi ha demanda d'autogovern, però pocs demanen la formació d'un Estat federal. Els qui ho proposen amb més fermesa són Francisco Letamendía, Anton Canyellas i, en certa forma, Heribert Barrera. Letamendía i Barrera insistien en el dret de l'autodeterminació i en la sobirania originària de les nacions que formen Espanya; un plantejament que no entrava en el consens. L'autonomia sí, però la seva generalització va semblar una minva de les aspiracions particularistes, com expressa Ferrero de Miñón: «Al no tener en cuenta la causa de la autonomía, se trata de extender ésta sin que exista hecho diferencial alguno.»<sup>9</sup> Al sistema se li plantejaven, i se li plantegen, exigències de reconeixement. Res de nou ni únic, en un món en el que al més alt nivell sobre aquesta qüestió que Charles Taylor fa temps va posar damunt la taula.<sup>10</sup> La identificació de Catalunya com a «nacionalitat» la permet l'article 2 de la Constitució, però no acaba de resultar satisfactòria si es vol el reconeixement del caràcter nacional de Catalunya. Això va més enllà d'una simple qüestió de noms; entre «nacionalitat» i «nació» hi ha diferències. La vinculació entre «nació» i «sobirania» no es dona en el cas de «nacionalitat». Sobre tot, si la majoria de les forces polítiques catalanes volen el reconeixement, aquesta voluntat és la diferència important.

La voluntat de reconeixement nacional pot encaixar en una lectura federalista del procés constituent. El consens en el que es basa es forja a través de pactes, i recordarem que el mot «federalisme» deriva de «foedus»: pacte. No va haver-hi un pacte federatiu, si entenem que aquest es realitza entre Estats independents que renunciïn a la seva sobirania per configurar el nou Estat federal. Però sí que, amb la participació de representants dels catalans, es va fixar un model en el que l'autogovern s'adopta i es modifica comptant amb la voluntat expressa del poble de Catalunya. Si aquest «poder estatuent» és el d'un grup dels perfils històrics i culturals de Catalunya, costa negar-ne la condició nacional. Tinguem present, per tal de tranquil·litzar als que ho vegin com el preàmbul de la invocació del dret a l'autodeterminació, que aquest no el reconeix el dret internacional a les nacions pel fet d'ésser-ho, sinó als pobles en situació colonial o d'opressió: de discriminació o persecució dels que en són membres. El consens constituent pot ser interpretat en clau federalista, i reforçat quan es renovi pel reconeixement de la diversitat nacional dels seus integrants. Hi ha un federalisme,

descriu per Miquel Caminal (El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional, Barcelona, Paidós, 2002) que pot assegurar, a més de la distribució territorial del poder, el reconeixement de la diversitat. I també existeix una concepció de la identitat espanyola en la que és la diversitat nacional el que la configura, precisament. La idea de «nació de nacions» neix durant la resistència a la invasió napoleònica, per basar en els sentiments de solidaritat amb el grup més immediat. Antoni de Capmany ho explica al seu Centinela contra franceses:

«¿Qué sería ya de los españoles si no hubiera habido Aragoneses, Valencianos, Murcianos, Andaluces, Asturianos, Gallegos, Extremeños, Catalanes, Castellanos, etc.? Cada uno de estos nombres inflama y envanece y de estas pequeñas naciones se compone la masa de la gran Nación, que no conocía nuestro conquistador, á pesar de tener sobre el bufete abierto el mapa de España á todas horas.»<sup>11</sup>

Però Capmany se'n desdiu a les Corts de Cadis poc després d'invocar la diversitat, tot associant el federalisme a la representació de les petites nacions que abans lloava:

«Nos llamamos Diputados de la Nación, y no de tal o cual provincia: hay diputados por Cataluña, por Galicia, etc.; mas no de Cataluña, de Galicia, etc.; entonces caeríamos en el federalismo, o llámese provincialismo, que desconcertaría la fuerza y concordia de la unión, de la que se forma la unidad.»

Aquest reconeixement de la diversitat nacional, la «nació de nacions», pot seguir-se en la història del pensament progressista. A tall d'exemple, apareix a l'obra de Guardiola El libro de la democracia:

«Ya que España no forma una sola Nación, sino un haz de Naciones; ya que no es un solo ser, sino un agregado de seres diversos, acepte franca y resueltamente el político el hecho, y limite las aspiraciones de su ambición a conseguir la gloria de armonizar de una manera fraternal y elevada las en ocasiones encontradas pretensiones de nuestras antiguas provincias, representantes las más de nacionalidades diversas. Pretender otra cosa es querer estrellarse contra el fatalismo de las leyes de la naturaleza.»<sup>12</sup>

També hi insistia el socialista Luis Carretero y Nieva des del seu exili mexicà, en la línia d'una visió plural d'Espanya que es percep al debat constituent. Segurament, la «Nación de naciones» és a la base de la referència a les «nacionalitats» que formen part de la «Nació espanyola», a l'article 2 de la Constitució de 1978.<sup>13</sup> Ara bé, aquesta varietat terminològica del text constitucional no porta necessàriament a la diferència de grau d'autogovern, com si una «nacionalitat» necessités més poder que una regió. El debat sobre la simetria, estudiat per Enric Fossas,<sup>14</sup> semblava analitzar l'Estat de les autonomies des de la geometria i no des de la política.

La política autonòmica derivada de la Constitució de 1978 no podia ser simètrica. En el pla del reconeixement, cada Estatut tenia, i té, l'opció d'identificar la Comunitat Autònoma com a «nacionalitat» o com a «regió». Des del punt de vista del nivell competencial, aquest pot ser molt variat, perquè es determina pel que estableixi cada Estatut. Davant aquesta estructura, sembla que el federalisme hagués de callar, avergonyit per una tradició homogeneïtzadora, incompatible amb l'Estat de les

autonomies. Aquesta línia federalista existeix, i ja s'ha dit que explica que el catalanisme als seus orígens se'n separés. Ara bé, el que tingui de merescuda la crítica d'un balanç històric general no ha d'impedir manifestar que el federalisme és compatible amb el reconeixement i identificació constitucionals de la diversitat nacional, i amb graus diferents d'autogovern. Un Estat compost format per entitats polítiques que s'autogovernen, com és el cas dels Estats federals o de l'Estat de les autonomies, difícilment arribarà a l'homogeneïtat. Els qui aspiren a la simetria política es deixen portar per l'esperit de geometria, en un terreny en el que convé el de finesa, si se'ns permet evocar el conegut pensament de Pascal. El que la finesa reclama és acceptar la diversitat, i gestionar-la.

A l'Estat de les autonomies no és fàcil, per la indeterminació de la distribució de competències i per la manca de mecanismes clars de participació. El joc entre la legislació bàsica de l'Estat i la legislació de desenvolupament que correspon a les Comunitats Autònomes no té regles prou clares i porta a una pèrdua de qualitat de l'autonomia, com han destacat Eliseo Aja i Carles Viver Pi-Sunyer.<sup>15</sup> D'acord amb un model federal, seria desitjable clarificar i estabilitzar en el nivell constitucional la distribució de competències. Les regles estarien més clares, i tindrien el grau de permanència de la pròpia Constitució. En la mesura que ara la distribució de competències depèn del legislador estatal autor de les lleis orgàniques, els límits de l'autogovern estan subjectes al joc canviant de majories i minories. Pel que fa la participació, encara hi ha moltes qüestions pendents.

La primera és la reforma del Senat, en la que no caldria insistir massa per tal com sembla absolutament majoritari el clam que reclama fer d'aquest òrgan legislatiu una veritable cambra autonòmica. Val a dir, però, que hi ha models que són considerats poc viables per algun influent constitucionalista:

«Las comunidades autónomas son la proyección del derecho de las nacionalidades y regiones al autogobierno, pero las comunidades autónomas no son entidades políticas asociadas en una especie de pacto confederal frente al exterior. Son partes de una sociedad única, definida políticamente por una única ciudadanía. Por eso, me parece absolutamente imposible traer a la reforma las ideas del Bundesrat alemán o nada semejante. El federalismo alemán está construido sobre bases radicalmente distintas de las españolas. Es un dogma que se encuentra en casi todos los manuales alemanes el de que el federalismo es incompatible con el nacionalismo: no puede haber federalismo en sociedades donde existan nacionalidades distintas.»<sup>16</sup>

Amb tota la cautela, el federalista apunta que la doctrina alemanya no ha de representar un obstacle insalvable si es vol un Senat de nacionalitats i regions que s'inspiren en el Bundesrat. D'una manera o d'una altra cal arribar a una institució que pugui ser la seu de la cooperació inherent a l'Estat autonòmic. I ara, a les alçades en les que ens trobem de la integració europea d'Espanya cal clarificar també la participació de les Comunitats Autònomes en els afers europeus. No només des d'un punt de vista ideològic federalista; també, com fa veure Eduard Roig, per la pròpia lògica de l'ordenament constitucional de l'Estat autonòmic.<sup>17</sup>

Si en la definició de la identitat cada Comunitat hauria de poder optar per la que considerés més escaient, i si l'àmbit competencial de cadascuna hauria d'adaptar-se a allò que necessités, pel que fa la participació la igualtat sembla un criteri convenient. La

igualtat no significa necessàriament una representació paritària en el Senat; la que ens sembla desitjable és la que estableix criteris de representació iguals per a totes. Criteris que poden incloure, si es considera oportú, la ponderació de la població, però no seria bo que el pes d'una Comunitat Autònoma depengués del caràcter, nacional o no, que hagués volgut donar-se. En tot cas, si es considerés convenient determinar la capacitat de bloqueig per part d'algunes Comunitats Autònomes, el criteri caldria establir-lo per les competències. La preservació de la identitat nacional sembla millor buscar-la en el pla constitucional, i més concretament en la configuració dels procediments de reforma de la Norma Fonamental. Els ordenaments federals existents mostren una gran diversitat de fórmules, com ha descrit en detall Tania Groppi,<sup>18</sup> però semblen més adients al que el federalisme espera aquelles que fan participar els Estats membres. Un Estat federal és un ens compost, en el que cap de les decisions essencials s'hauria de prendre sense tenir en compte la pluralitat. Per això seria convenient que les reformes de la Constitució s'adoptessin per una doble majoria: d'electors i de Comunitats Autònomes.

Ara com ara, però, la realitat de la Constitució la determina el Tribunal Constitucional i la seva doctrina. Ja sabem que els Estats federals necessiten de manera imprescindible un Tribunal que solucioni els conflictes de competència. En la mesura que la composició d'aquesta mena de Tribunals es determina en el pla federal, i que tendeixen arreu a afavorir la competència de la federació en perjudici dels Estats federats, és habitual comparar-los irònicament amb la torre de Pisa: la inclinació va sempre cap al mateix costat. La broma és una exageració, però expressa una certa incomoditat que porta a buscar fórmules per prevenir aquests suposats excessos centralistes. L'informe que l'Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya va preparar a la legislatura anterior sobre la reforma de l'Estatut explorava alguna possibilitat. Suggestia que el Parlament de Catalunya formulés propostes, o fins i tot la presència de membres del Govern de Catalunya a les audiències que fes el Senat en aquesta matèria.<sup>19</sup> Sense negar el gran interès d'aquestes aportacions, des d'una òptica federalista podria mantenir-se l'essencial del sistema de designació dels membres. Això sí, tots els que fossin d'origen parlamentari haurien de ser votats, tots, per les dues cambres amb majories qualificades i amb un Senat autonòmic. Si tots passen per les dues cambres, la representació autonòmica del Senat pot impedir la insensibilitat autonomista que vingui del Congrés, que no té la mateixa base electoral. Si hi ha una majoria qualificada ben ponderada, les Comunitats amb identitat nacional podrien frenar les propostes hostils a la plurinacionalitat. I tot amb un mínim de transparència que freni, pel risc de vergonya pública, els nomenaments que no tinguin altra justificació que els interessos de partit i la indulgència recíproca que acompanya la seva acomodació.

#### IV

L'avaluador federalista hauria d'acabar aquí el seu repàs. Amb el cànon acadèmic de costum ha recorregut els perfils essencials de l'Estat autonòmic. Sense amagar la satisfacció per l'èxit del sistema, empès per la ideologia ha plantejat el que potser podria millorar. I el zel federalista l'ha mogut contra el que considerava una desnaturalització del federalisme: el centralisme que es vol colar amb l'embolcall de «federalisme cooperatiu». El zel i la ideologia l'han portat potser a excessos pels que demana disculpes, a l'hora de concloure. Una cita final d'un clàssic, a manera d'autocrítica:



«Als règims federals que funcionen bé es desenvolupa oportunament allò que s'ha anomenat "esperit federal" o "comportament federal". És una mena de capteniment molt pragmàtic, que evita qualsevol insistència en "acords bàsics" o fórmules semblants de rigidesa doctrinària. Aquest comportament actua amb esperit de compromís i d'acomodació. Ha estat configurat pel coneixement de que hi ha moltes habitacions en la casa que construeix el federalisme.»<sup>20</sup>

- 1 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (en endavant DSCD), n. 88, 1978, pàg. 3265.
- 2 Cito per Michael D. REAGAN i John G. SANZONE, *The New federalism*, Nova York: Oxford University Press, 1981, segona edició. La referència al federalisme «old style» és a la pàg. 3.
- 3 En els seus *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid: Civitas, 1985. La primera cita és a la pàg. 391, i correspon a l'«Estudio preliminar a la obra colectiva "La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución española", 1980», pàg. 375-399. La segona cita correspon al «Prólogo a *Les autonomies régionales dans la constitution espagnole*, París, Economica 1981», pàg. 411-416 (pàg. 411).
- 4 «Sobre el modelo autonómico español y sobre las actuales tendencias federalistas», dins el seu *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Madrid: Civitas, 1988 (pàg. 23-39, especialment pàg. 31-32).
- 5 Javier de BURGOS: *España: por un Estado federal*, Barcelona: Argos-Vergara, 1983. Les referències a García de Enterría es troben a pes pàg. 159 i següents; la referència a les «Cortes Españolas», a la pàg. 195.
- 6 Ignacio de Otto: «La prevalencia del derecho del Estado», dins els seus *Estudios sobre derecho estatal y autonómico*, Madrid: Civitas, pàg. 45-99, pàg. 67). Manuel JIMÉNEZ DE PARGA: «El Estado de las autonomías» dins el llibre col·lectiu *La Constitución de 1978, veinte años después*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, pàg. 441-452; pàg. 443).
- 7 José Juan GONZÁLEZ ENCINAR: «El estado federal asimétrico y el fin del Estado», dins Antoni MONREAL (dir.): *El Estado de las autonomías*, Madrid: Tecnos, 1991, pàg. 49-62; pàg. 59.
- 8 Valentí ALMIRALL: *Explicaciones. Cartas políticas*, Barcelona: Imp. El Principado, s. a.
- 9 Francisco Letamendía: DSCD, n. 88, 1978, pàg. 3260-3261; Anton Canyellas: DSCD, n. 60, 1978, pàg. 2069-207; Heribert Barrera: DSCD, n. 61, pàg. 2116-2117. Pel que fa Herrero, Miguel HERRERO DE MIÑÓN: «La gestación del sistema autonómico español», *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 36 (II), 1994, pàg. 29-44; pàg. 31.
- 10 Charles TAYLOR: «The Politics of Recognition», dins el seu *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, Princeton: Princeton University Press, 1994, pàg. 25-73.
- 11 Miquel CAMINAL: *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona: Paidós, 2002. La primera cita de Capmany és de Centinela contra franceses, *Sevilla Imp. Real*, 1810, pàg. 94. Per cert, Miquel Roca Junyent va llegir aquest text durant el debat constituent, però el va atribuir per error a Dou (DSCD, n. 59, 1978, pàg. 2055). La segona cita de Capmany és del *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, 21 de gener de 1813, pàg. 4421.
- 12 Juan Bautista GUARDIOLA: *El libro de la democracia*, Barcelona: Imp. Oliveres, 1851, pàg. 64.
- 13 Luis CARRETERO Y NIEVA: *Las nacionalidades españolas*, Mèxic: s.n., 1952, 2ona edició. L'article 2 de la Constitució diu: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»
- 14 Enric FOSSAS: «Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico», dins Enric FOSSAS i Ferran REQUEJO, dirs.: *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid: Trotta, 199, pàg. 275-301).
- 15 Eliseo AJA i Carles VIVER PI-SUNYER: «Valoración de 25 años de autonomía», *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 69, 2003, pàg. 69-113 (pàg. 87-88).
- 16 Francisco RUBIO LLORENTE: «La reforma constitucional del Senado», dins Enoch ALBERTÍ et al.: *Ante el futuro del Senado*, Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 1996, pàg. 357-363 (pàg. 359-360).
- 17 Eduard ROIG MOLÉS: *Las Comunidades Autónomas españolas y la posición española en asuntos europeos*, València: Tirant lo Blanch, 2002, pàg. 65-111.
- 18 Tania GROPPPI: *Federalismo e costituzione. La revisione costituzionale negli stati federali*, Milà: Giuffrè, 2001.

- 19 INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS: Informe sobre la reforma de l'Estatut, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, pàg. 147-148.
- 20 Carl J. FRIEDRICH: Trends of Federalism in Theory and in Practice, Nova York: Praeger, 1968, pàg. 39. La traducció és meva, i es correspon al paràgraf final del capítol 3, «Federalism and Nationalism».