

El futur és federal



Salvador Illa i Roca
Ferran Pedret i Santos (Coordinador)
Joaquín Tornos Mas
Eva Granados Galiano
Montserrat Colldeforns i Sol
Francesc Trillas Jané
Santiago J. Castellà Surribas
Gonçal Berastegui Canosa
Meritxell Batet Lamaña i Manuel Cruz Rodríguez
Carme Vallis Llobet
Victoria Camps i Cervera

El futur és federal

Salvador Illa i Roca
Ferran Pedret i Santos (Coordinador)
Joaquín Tornos Mas
Eva Granados Galiano
Montserrat Coldeforns i Sol
Francesc Trillas Jané
Santiago J. Castellà Surribas
Gonçal Berastegui Canosa
Meritxell Batet Lamaña i Manuel Cruz Rodríguez
Carme Valls Llobet
Victoria Camps i Cervera

Gener de 2023

© d'aquesta edició: Fundació Rafael Campalans
Pallars 191
08005 Barcelona
Tel. 93 319 54 12
e-mail: fundacio@fcampalans.cat
www.fcampalans.cat

Impressió: Cevagraf sccl
Disseny: Departament de Disseny i Edicions del PSC
DL B 2072-2023

SUMARI

1. INTRODUCCIÓ: EL FUTUR ÉS FEDERAL	5
Salvador Illa i Roca	
2. REFORMA FEDERAL DE LA CONSTITUCIÓ O FEDERALITZACIÓ SENSE REFORMA?.....	13
Ferran Pedret i Santos	
3. SECESSIÓ, FEDERALISME I MILLORA DE L'AUTOGOVERN A CATALUNYA	43
Joaquín Tornos Mas	
4. LA REPRESENTACIÓ POLÍTICA I INSTITUCIONAL DEL TERRITORI EN UN MODEL FEDERAL.....	69
Eva Granados Galiano	
5. CAP A UN NOU PACTE FISCAL FEDERAL A ESPANYA.....	81
Montserrat Coldeforns i Sol	
6. LA GOVERNANÇA FEDERAL PER A LES POLÍTIQUES SOCIALS EN TEMPS DISRUPTIUS.....	97
Francesc Trillas Jané	
7. UNA NOVA MIRADA A LA CONSTRUCCIÓ FEDERAL D'EUROPA.....	119
Santiago J. Castellà Surribas	
8. UNA POLÍTICA INDUSTRIAL I DE SEGURETAT EUROPEES EN UNA ÒPTICA FEDERAL	139
Gonçal Berastegui Canosa	
9. FEDERALISMO: TAN POSSIBLE COMO DESEABLE.....	157
Merixell Batet Lamaña i Manuel Cruz Rodríguez	
10. FEDERALISMO SOCIAL PARA MEJORAR EL BIENESTAR: DESDE PI I MARGALL HASTA PIKETTY	165
Carme Valls Llobet	
11. POR UNA CULTURA FEDERAL.....	193
Victoria Camps i Cervera	

1. Introducció: El futur és federal

Per **Salvador Illa i Roca**

“El terme de federalisme és un bon terme, però es troba just sota la superfície; està a punt d’arribar a una comprensió pública més àmplia que aquestes pràctiques estan passant i són políticament viables.”

Gal Alperovitz

El futur és federal. La defensa d’un model federal ja no pertany només als federalistes per convicció. Ja no es tracta, tan sols, de donar forma a la vella aspiració d’articular la construcció d’una comunitat política, plenament integrada, amb l’autogovern de les seves parts constitutives i amb el necessari reconeixement de la seva pluralitat, sinó que qüestions d’ordre pràctic han empès clarament en aquest sentit, tant en l’àmbit europeu com en l’espanyol.

La culminació del *Brexit*, l’1 de febrer del 2020, va suposar un cop dur al projecte de la Unió Europea, i no mancaven comentaristes que, a la vista de l’auge de moviments i partits polítics de tipus euroescèptic, sobiranista o nacionalpopulista, vaticinaven la seva progressiva decadència o, fins i tot, la seva desintegració. No pocs actors externs, i alguns d’interns, continuen apostant a la desestabilització de la Unió Europea, com ha anat esdevenint cada cop més clar en temps recents.

També hi havia qui pensava que la sortida del Regne Unit ofería una oportunitat per aprofundir i avançar en el procés de construcció política de la Unió Europea, fins i tot malgrat la posició renuent d’alguns governs. Sovint es titllava d’excessivament optimistes, o de voluntaristes, els qui pensaven que la reacció europea al repte del *Brexit* estava conduint a

una major integració, i que permetia pensar en un procés de federalització de la Unió Europea, o almenys del nucli d'Estats més disposats a reforçar el projecte europeu comú.

El gran efecte federador, però, s'ha produït per la necessitat d'abordar la pandèmia del 2020, en el combat contra els seus efectes socials i econòmics, i més tard per la necessitat de donar resposta als reptes plantejats per la invasió russa d'Ucraïna a inicis del 2022.

En primer lloc, i pel que fa estrictament al combat contra la pandèmia, l'àmbit europeu de decisió va anar guanyant protagonisme a mesura que passava el temps. En un primer instant, hi va haver alguns intents de coordinar la compra de materials. Més endavant, el Consell, la Comissió, el Parlament i les diverses reunions sectorials de ministres van esdevenir peces claus en la coordinació de la reacció europea a la greu situació que afrontàvem. Potser l'exemple més clar va ser el relatiu a la vacunació, pel qual es comptà amb un òrgan específic de direcció del procés i un equip negociador. També en l'ordenació de la mobilitat dins la Unió Europea, des de la Unió o cap a la Unió.

La coordinació i cooperació en l'àmbit europeu ha estat fonamental també pel que fa a les polítiques de reactivació econòmica. Cal destacar l'acord assolit per establir el major paquet d'estímuls públics mai impulsat per la Unió Europea, un total de 2,018 bilions d'euros corrents, dins el marc del pressupost a llarg termini de la UE. Aquí inscrits hi trobem els fons Next Generation EU (que al seu torn engloben, bàsicament, els fons del *Mecanisme de Recuperació i Resiliència*, i els fons *REACT-UE*), amb 806.900 milions d'euros corrents d'inversió, destinats a transformar l'economia dels Estats membres en l'àmbit de la transició ecològica i la digital, i a crear oportunitats i llocs de treball.

Aquest paquet d'estímuls econòmics, efectivament, és inèdit i d'enorme importància i significació política, especialment per contrast amb les polítiques d'austeritat que van dominar la resposta europea a la crisi financera de 2008, i també durant la Gran Recessió que van contribuir a provocar, però resulta encara políticament més significatiu que, per finançar aquest esforç inversor, s'hagi acordat l'emissió conjunta de bons europeus, entre altres mecanismes, els emprèstitos conjunts. Això suposa un pas de ge-

gant en el procés de construcció de la política europea, ja que, per primer cop, hi ha una mutualització del deute, i alhora representa un al·licient evident per avançar cap a una unió fiscal, si és que l'existència d'una moneda única europea en la majoria dels Estats membres no n'era prou.

La pandèmia, i també la invasió russa d'Ucraïna, han posat cruament de manifest on es troben les vulnerabilitats de la Unió Europea en àmbits d'allò més diversos, des de la capacitat de producció industrial de determinats components o productes; els colls d'ampolla en la cadena de subministrament, incloent-hi les matèries primeres; passant per la dependència en el subministrament energètic; i arribant a una certa feblesa en la política de defensa i de seguretat comuna. D'aquí que s'estigui debatent en profunditat sobre l'autonomia estratègica europea, un debat que no es pot limitar a la capacitat de projectar poder, sinó que ha d'abastar el conjunt dels aspectes que es poden incloure en un sentit ampli del concepte d'autonomia estratègica.

Hem vist com això ha impulsat esforços comuns per finançar una acceleració de la transició ecològica, per retallar ràpidament la dependència energètica d'alguns països europeus respecte del gas i del petroli provinents de la Federació Russa, i també per ampliar la capacitat de producció de semiconductors i de xips informàtics en sòl europeu, per posar només dos exemples recents.

És d'esperar que aquesta tendència vagi prenent impuls, i això ha de comportar necessàriament el plantejament de reformes institucionals. Des del nostre punt de vista, comprovades les limitacions que suposa la convivència de lògiques federals i confederals a l'arquitectura institucional i al funcionament polític de la Unió Europea, resulta clar que la millor manera de reforçar la Unió Europea és avançant en la seva construcció política, social, fiscal i econòmica com un autèntic Estat federal, respectant la diversitat i, sens dubte, les competències de les seves parts constitutives.

És d'esperar que altres reptes globals presents, com és ara la necessitat d'abordar conjuntament el canvi climàtic, i els fenòmens migratoris que és probable que aquest intensifiqui, poden ser altres factors que impulsin un procés europeu de federalització.

La pandèmia també ha estat un gran propulsor de la cogovernança a Espanya, un terme que ha fet fortuna durant la pandèmia, però que per a nosaltres resulta inevitable relacionar amb els principis de cooperació, col·laboració, solidaritat, i lleialtat institucional i interterritorial, característics dels models federals. En constitueix un bon indicador el nombre de conferències sectorials celebrades durant l'any 2020, any en què se'n van celebrar 163, un increment del 200% respecte a la mitjana dels anys anteriors. Les especials circumstàncies de la pandèmia també han portat a la institucionalització de les conferències multisectorials, en les que es reuneixen de manera conjunta dos òrgans de cooperació amb rang de conferència sectorial, celebrant simultàniament dues o més conferències sectorials, quan les àrees d'activitat estan estretament relacionades tenint en consideració l'àmbit de les decisions que és necessari adoptar. Així, en aquests casos, es busca no només la coordinació i l'acord entre administracions, sinó també entre diversos departaments. Naturalment, la característica que van compartir les conferències multisectorials del 2020 i del 2021 ha estat la participació del Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, pel seu paper primordial a la crisi sanitària.

Contra l'opinió dels qui ja tenien un *parti pris* contra les autonomies des de molt abans de la irrupció de la pandèmia, que feien severes admonicions sobre els efectes catastròfics que la descentralització podia comportar en casos com el que ha estat necessari afrontar, el cert és que el model ha permès governar raonablement bé la gestió d'una emergència de dimensions i abast tan profunds com ha estat el de la covid-19. Hi ha hagut crítiques, algunes de les quals raonables, al funcionament de la nostra arquitectura institucional durant la pandèmia, pel que fa a la coordinació i a la lleialtat institucional entre els diferents nivells de govern. En termes generals, la cooperació no només ha existit sinó que ha estat fonamental per escometre les tasques que teníem al davant, especialment en els moments d'incertesa propis d'una situació d'aquestes característiques. Ara bé, des del punt de vista de qui ha tingut responsabilitats en aquest període, si s'ha produït alguna disfunció, ha estat més aviat en allò que al sistema manca encara per poder-se'n predicar que és plenament federal'. És a dir, no ha estat per excés, sinó per defecte.

1 Requejo, F. (2017). Is Spain a Federal Country? *50 Shades of Federalism*. Recollit de <http://50shadesoffederalism.com/case-studies/spain-federal-country/>

Cal assenyalar que, des del principi, el Govern d'Espanya va interpretar com un actiu el caràcter compost del nostre Estat, descartant tota temptació i tota invitació recentralitzadora. Les comunitats autònomes, i també les dues ciutats autònomes, van mantenir les seves competències en l'àmbit sanitari, com específicament va recollir el decret de l'estat d'alarma. De fet, van tenir un paper cabdal en la gestió de la pandèmia, i creixent a mesura que avançava el temps, en especial en la desescalada i en el segon estat d'alarma.

Per gestionar la pandèmia calia garantir l'eficàcia de l'acció pública i, evidentment, en determinades circumstàncies, això podia voler dir la necessitat d'impulsar una actuació uniforme dels poders públics. Però, alhora, era imprescindible comptar amb la implicació del conjunt de les comunitats autònomes, no tan sols per garantir el respecte a les seves competències, sinó també per aprofitar l'element de proximitat que aporten, el que sens dubte contribueix a l'eficàcia de la gestió. Des d'aquest punt de vista, també la participació del món municipal va ser d'enorme rellevància, i per bé que és sabut el paper fonamental dels municipis en la relació amb la ciutadania, des d'una lògica federal cal pensar en fórmules per reforçar la seva presència en els mecanismes de formació de consensos institucionals.

En aquest sentit, les conferències de presidents, les conferències multisectorials, les conferències sectorials, les comissions sectorials que els donen suport, així com els grups de treball en els que es preparen i discuteixen tècnicament els assumptes que cal examinar en l'ordre del dia de les conferències sectorials, han acreditat sobradament la seva utilitat, i els avenços que s'han produït cal convertir-los en irreversibles. Perquè la pandèmia ha estat una mestra severa i ha fornit aprenentatges, ha forçat canvis en el funcionament de l'arquitectura institucional, i ha subratllat la importància tant de la voluntat de cooperació, com de la lleialtat institucional, per abordar i superar reptes comuns.

Ara el que resulta necessari és aprofundir en la lògica interna d'aquests mecanismes multilaterals, introduint-hi les millores que s'estimin necessàries de conformitat, precisament, a l'experiència obtinguda durant els anys 2020 i 2021. Així, juntament amb els mecanismes de relació bilateral que existeixen, es produeix un reforç de la cultura federal que es va desenvolupant en un Estat compost com el nostre.

El PSC ha estat, des de la seva fundació, un partit federalista. Ja en el seu 2n Congrés es va definir com un partit “*de classe, de masses, democràtic, nacional i federalista*”. En el seu 5è Congrés va establir una clara línia política federalista, i ha estat la principal organització política promotora de la construcció d’un model federal per a Espanya i per a Europa en el context de la política catalana. Val la pena recordar, aquí, la contribució que va suposar el document de treball de la Fundació Rafael Campalans, publicat dins la col·lecció *Papers de la Fundació*, amb el número 163 i sota el títol *Per una reforma constitucional federal* (Arbós, et al., 2013)², que potser és el precedent més immediat del text que teniu a les mans.

Cal també recordar l’impacte polític de l’aposta del PSC pel federalisme quan, en plena ofensiva del moviment independentista a Catalunya, va acordar amb el conjunt del socialisme espanyol la *Declaració de Granada* (Consell Territorial del PSOE, 2013)³, i posteriorment la *Declaració de Barcelona* (Comissió Executiva del PSC; Comissió Executiva del PSOE, 2017)⁴. Poc abans de la segona declaració, el PSOE havia celebrat el seu 39è Congrés Federal, les resolucions del qual recullen una decidida aposta del conjunt del socialisme espanyol pel federalisme, tant com a forma d’articulació política d’Espanya, com d’Europa (39è Congrés Federal del PSOE, 2017)⁵.

Des del punt de vista de les propostes programàtiques, el programa electoral del socialisme espanyol per les eleccions generals del 2015 (PSOE, 2015)⁶, així com el programa electoral per la repetició electoral del 2016 (PSOE, 2016)⁷, recollien ambdós la proposta d’una reforma de la Consti-

2 Arbós, X., Batet, M., Chacón, C., Collboni, J., Iceta, M., Roig, E., . . . Vallès, F. (2013). *Per una reforma constitucional federal*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans.

3 Consell Territorial del PSOE. (6 / juliol / 2013). PSOE. Recollit de lloc web del PSOE: <http://web.psoe.es/source-media/000000562000/000000562233.pdf>

4 Comissió Executiva del PSC; Comissió Executiva del PSOE. (14 / juliol / 2017). PSOE. Recollit de lloc web del PSOE: <https://www.psoe.es/media-content/2017/07/Por-el-Catalanismo-y-la-Espana%CC%83a-federal.pdf>

5 39è Congrés Federal del PSOE. (18 / juny / 2017). PSOE. Recollit de lloc web del PSOE: <https://www.psoe.es/media-content/2016/04/Resolucion-Politica-39-Congreso.pdf>

6 PSOE. (2015). *Programa electoral del PSOE*. Recollit de lloc web del PSOE: https://www.psoe.es/media-content/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf

7 PSOE. (2016). *Programa electoral del PSOE*. Recollit de lloc web del PSOE: <https://www.psoe.es/media-content/2016/05/PSOE-Programa-Electoral-2016.pdf>

tució, incloent-hi l'aposta per un model federal, en línia amb allò que preveia la *Declaració de Granada*. Aquesta aposta programàtica es repetia per les eleccions generals de l'abril del 2019 (PSOE, 2019)⁸, i al programa per la repetició electoral del novembre del 2019 (PSOE, 2019)⁹, que es referenciava expressament tant a la *Declaració de Granada*, com a la *Declaració de Barcelona*, pedres de toc del model federal que proposa el socialisme.

Com a resultat, precisament, del darrer d'aquests processos electorals, a cap observador se li pot escapar la dificultat de fer avançar, en aquestes circumstàncies, una reforma de la Constitució tan ambiciosa com la que el socialisme fa temps que planteja. La constatació d'aquest fet no implica cap renúncia, ja que la política no és l'art del possible, sinó l'art de fer possible allò que és necessari. Però la dificultat per escometre una reforma constitucional de certa envergadura no ens pot aturar. En primer terme, cal continuar treballant en la proposta de reforma, però alhora cal pensar en les fórmules existents, més a l'abast en les circumstàncies actuals, per anar avançant en la federalització del nostre model, des del punt de vista del seu funcionament pràctic, i també des del punt de vista de la seva arquitectura institucional i dels mecanismes, processos i contrapesos que l'ajuden a funcionar i que l'equilibren.

Això és precisament el que trobareu en les pàgines següents, una reflexió col·lectiva, una contribució a l'esforç per trobar les fórmules que ens facilitin avançar cap a un model federal, des de les que podem tenir més properes i no necessàriament requereixen grans reformes, fins a les que impliquen necessàriament una reforma de la Constitució.

Aquesta contribució no és, ni de bon tros, incompatible amb la necessària tasca de revisar el model d'autogovern actualment existent, per tal de millorar-lo, no tan sols en relació amb la participació de Catalunya en la governança d'Espanya, sinó també per millorar, amb autoexigència, la forma d'exercir l'autogovern per part de les institucions públiques de

8 PSOE. (abril / 2019). *Programa electoral del PSOE*. Recollit de lloc web del PSOE: <https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf>

9 PSOE. (novembre / 2019). *Programa electoral del PSOE*. Recollit de lloc web del PSOE: <https://www.psoe.es/media-content/2019/10/Ahora-progreso-programa-PSOE-10N-31102019.pdf>

Catalunya. De fet, tot i que no sigui aquest l'objecte de les pàgines que segueixen, considerem que tant una tasca com l'altra són complementàries, i la millora de l'autogovern en el seu estat actual serà objecte d'una propera reflexió col·lectiva que esperem poder fer-vos a mans a continuació dels textos que aquí us presentem.

Considerem oportú insistir en ambdós objectius, la millora de l'autogovern i la transició cap a un model federal, especialment en un context social, a Catalunya, en el qual es detecta entre la ciutadania un creixent desig de diàleg i de solucions concretes als problemes que el país afronta, i una creixent exigència als actors polítics perquè acreditin la seva utilitat i la seva capacitat de teixir acords. Cal tenir en compte, a més, que en el moment actual només un 5% dels enquestats, en el més recent baròmetre del CEO (Centre d'Estudis d'Opinió, 2022)¹⁰, consideraven segura, molt probable o probable la independència de Catalunya en els pròxims tres anys, creixent tan sols fins al 17% dels enquestats que responen el mateix quan l'horitzó se situa a deu anys.

La nostra convicció és que el federalisme s'obrirà pas perquè funciona i és útil, perquè no busca la confrontació sinó l'entesa, perquè permet compatibilitzar la diversitat i el respecte a la pluralitat d'un Estat compost com el nostre, amb la cerca de solucions comunes a reptes compartits. El futur de Catalunya és federal, tant a Espanya, com a Europa.

¹⁰ Centre d'Estudis d'Opinió. (2022). *Baròmetre d'Opinió Política, primera onada*. Recollit de https://upceo.ceo.gencat.cat/wsceop/8308/Dossier%20de%20premsa_1019.pdf

2. Reforma federal de la Constitució o federalització sense reforma?

Per **Ferran Pedret i Santos**

2.1. La proposta federalista. 2.2. Per una reforma federal de la Constitució. 2.2.1. Les raons d'oportunitat per la reforma. 2.2.2. Una proposta temptativa de reforma: A) Un esment explícit de l'Estat federal, B) Un esment explícit a les parts constitutives de la federació, C) Una declaració d'intangibilitat del caràcter federal de l'Estat, D) Un nou caràcter de la norma institucional bàsica dels ens federats, E) Un reconeixement explícit de la primacia de la Constitució federal, F) Un sistema clar de repartiment de competències i una clàusula residual de tancament del sistema de distribució de competències, G) Un canvi del model lingüístic constitucional, H) L'establiment de mecanismes de participació dels ens federats en el procés de reforma constitucional, I) L'establiment d'institucions i mecanismes dissenyats pel govern compartit dels ens federats i la federació, J) La participació dels ens federats en la designació de membres d'òrgans federals, K) La transformació del Senat en un Consell Federal, L) La descentralització del poder judicial, M) La regulació del finançament en la Constitució, N) La garantia de l'autonomia local, O) La incorporació de la realitat de la Unió Europea al text constitucional. 2.3. Federalització sense reforma constitucional: A) Desconcentració del poder judicial, B) Institucionalització de mecanismes federals de govern compartit, C) Millora dels mecanismes de participació de les autonomies en l'àmbit de la Unió Europea, D) Millora dels mecanismes de participació de les autonomies en la designació de membres d'òrgans estatals, E) Reforçar la posició de les Comunitats Autònomes com a part de l'Estat, F) Millora dels mecanismes de cooperació horitzontal entre autonomies, G) Millora de la protecció i promoció de la diversitat lingüística d'Espanya,

H) Negociació d'un nou model de finançament autonòmic i reforçament del finançament local.

2.1. LA PROPOSTA FEDERALISTA

L'Espanya moderna nascuda amb la Constitució de Cadis¹¹ ha pres com a forma d'Estat, durant la major part de la seva història, la d'un Estat unitari, ho hagi explicitat o no en un text constitucional. La idea del federalisme, present d'alguna manera en la pugna entre les juntes provincials i la Junta Central, durant l'ocupació napoleònica, gaudint de cert predicament tan sols entre els diputats de Cadis que representaven les colònies, va ser descartada en aquell instant fundacional, en bona part per inspiració de la concepció de la nació derivada de la Revolució Francesa.

Durant la breu i agitada experiència de la Primera República espanyola, es va arribar a aprovar per les Corts el projecte de Constitució de 1873, que establia la República Federal, però el text constitucional no va arribar a entrar en vigor. Descomptant el període entre 1914 i 1925, durant el qual va funcionar la Mancomunitat de Catalunya, que no es pot concebre com una experiència d'autonomia política, no és fins a l'arribada de la Segona República espanyola, i a la Constitució de 1931, que trobem un model diferent dels Estats unitaris i dels federals, com és el de l'*Estat Integral*, compatible amb l'autonomia "*dels Municipis i les Regions*". La fi de la Guerra Civil i l'establiment de la dictadura franquista va suposar, entre moltes altres qüestions, la derogació de la Constitució i dels Estatuts d'autonomia, i la imposició d'un model unitari i enormement centralitzat.

Amb el restabliment de les llibertats democràtiques durant la Transició, el legislador constituent va abordar el debat sobre la forma d'Estat, entre altres qüestions no menys complexes. L'anàlisi del consens assolit porta a pensar que el legislador constituent va voler esquivar una definició explícita de la forma d'Estat de la democràcia que s'establia amb la Constitució de 1978, atès que no és possible trobar-hi una referència directa. Enlloc no s'hi diu que es tracti d'un Estat unitari, descentralitzat o

11 Baró Pazos, J. (1999). *Constitucionalismo histórico y división territorial del Estado*, Universitat Internacional de Catalunya, Barcelona, p.14. Tanmateix, no és fins després de finalitzat el regnat de Ferran VII, ja entrat el segon terç del s. XIX, que a Espanya es comença a assentar l'Estat en un sentit modern de la paraula.

federal¹², sinó que s'opta, més que per un model d'organització territorial definit i tancat, per una fórmula, procedimental i oberta, d'accés a l'autonomia política que l'article 2 CE reconeix i garanteix a les "*nacionalitats i regions*".

Així, el legislador constituent de 1978 va tornar a gestar una fórmula d'organització territorial diferent dels Estats unitaris i dels federals, al que aquest cop, a diferència del que va passar l'any 1931, no va batejar. Ha estat la doctrina la que, amb posterioritat, l'ha designat com a *Estat Autonòmic*. Aquest Estat autonòmic es caracteritza per l'anomenat *principi dispositiu*, que seguint a Rubio Llorente, opera pel que fa a l'accés a l'autonomia dels diferents territoris, però també pel que fa a la determinació del seu àmbit competencial¹³.

L'Estat autonòmic té, en aquest sentit, certes similituds amb l'Estat integral propi de la Segona República¹⁴, tot i que n'evita el calc directe. Alhora, la Disposició transitòria segona de la Constitució de 1978 permet traçar certa continuïtat històrica, pel que fa a la via d'accés a l'autonomia d'aquells territoris que en el passat haguessin aprovat en plebiscit projectes d'estatut d'autonomia i que comptessin, en el moment de promulgació de la Constitució, amb règims provisionals d'autonomia.

12 Respecte a aquesta indefinició, resulta interessant l'observació de Cruz Villalón, que afirma que es tracta d'una "*Constitución que permitía, sin sufrir modificación formal alguna, lo mismo un Estado unitario y centralizado que un Estado unitario pero descentralizado, que un Estado sustancialmente federal*". Cruz Villalón, P. (2006). *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, 2ª ed., Madrid: CEPC.

13 Diu Rubio Llorente, comentant aquests dos vessants: "*En el primero de estos planos, en el que paradójicamente aparece como un lejano eco de la enmienda presentada por los 'intransigentes' en 1873, como exigencia de la 'federación desde abajo', el principio se agota en su primera y única aplicación; en el segundo, por el contrario, se prolonga o puede prolongarse indefinidamente en el tiempo*". Rubio Llorente, F.; Navarro, P.; Tornos, J.; Solozábal, J.J.; de Carreras, F.; Caamaño, F. (2014). *Una propuesta de federalización*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo. Madrid.

14 L'article 11 de la Constitució de la República Espanyola, de 1931, establia que "*Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas, comunes, acordaran organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español, presentarán su Estatuto con arreglo a lo establecido en el art. 12. En ese Estatuto podrán recabar para sí, en su totalidad o parcialmente, las atribuciones que se determinan en los arts. 15, 16 y 18 de esta Constitución, sin perjuicio, en el segundo caso, de que puedan recabar todas o parte de las restantes por el mismo procedimiento establecido en este Código fundamental. (...)*".

L'organització territorial, a la Constitució de 1978, com hem esmentat ja, és més una fórmula procedimental que un model pròpiament dit. Si existeix un model, en tot cas, és més aviat el resultat del desenvolupament, al llarg dels anys, del caràcter obert de les previsions constitucionals. L'Estatut autonòmic ha disposat, així, d'una feble legitimitat d'origen, però durant vora de tres dècades, ha comptat amb una forta legitimitat d'exercici. Si aquesta darrera també ha patit una erosió progressiva en els darrers quasi vint anys (si prenem com a punt d'inici el *Pla Ibarretxe* de 2003), ha estat sobretot per conflictes vinculats a l'esgotament de les possibilitats de continuar desenvolupant-lo per les vies que havien estat emprades des del seu origen, malgrat l'onada de reformes estatutàries que es va produir entre el 2004 i el 2011 o, si es vol, com acredita la conclusió del procés de reforma estatutària que en va ser pionera, el de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya del 2006¹⁵.

15 Entre els anys 2004 i 2011, es van aprovar les reformes dels Estatuts de la Comunitat Valenciana (LO 1/2006, de 10 de juliol); de Catalunya (LO 6/2006, de 19 de juliol); de les Illes Balears (LO 1/2007, de 28 de febrer); d'Andalusia (LO 2/2007, de 19 de març); d'Aragó (LO 5/2007, de 20 d'abril); de Castella i Lleó (LO 14/2007, de 30 de novembre); de Navarra (LO 7/2010, de 27 d'octubre); i d'Extremadura (LO 1/2011, de 28 de gener). En el cas del de Catalunya, va ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part de 99 diputats del Partit Popular al Congrés, donant lloc a la STC 31/2010, que resolva el següent:

“1.º Carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña».

2.º Son inconstitucionales y, por lo tanto, nulos: la expresión «y preferente» del apartado 1 del art. 6; el apartado 4 del art. 76; el inciso «con carácter exclusivo» del apartado 1 del art. 78; el art. 97; los apartados 2, letras a), b), c), d) y e), y 3 del art. 98; los incisos «y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña» de los apartados 5 y 6 del art. 95; el inciso «por el presidente o presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que lo preside, y» del apartado 1 del art. 99; el apartado 1 del art. 100; el inciso «o al Consejo de Justicia de Cataluña» del apartado 1 y el apartado 2 del art. 101; el inciso «como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto» del art. 111; el inciso «los principios, reglas y estándares mínimos que establezcan» del apartado 2 del art. 120; el inciso «los principios, reglas y estándares mínimos fijados en» del apartado 2 del art. 126; el inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del apartado 3 del art. 206; y el inciso «puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e» del apartado 2 del art. 218.

3.º No son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que se indica, los siguientes preceptos: el art. 5 (FJ 10); el apartado 2 del art. 6 [FJ 14 b)]; el apartado 1 del art. 8 (FJ 12); el apartado 5 del art. 33 (FJ 21); el art. 34 (FJ 22); el apartado 1 y el primer enunciado del apartado 2 del art. 35 (FJ 24); el apartado 5 del art. 50 (FJ 23); el art. 90 (FJ 40); los apartados 3 y 4 del art. 91 (FJ 41); el apartado 2 del art. 95 (FJ 44); el art. 110 (FJ 59); el art. 112 (FJ 61); el art. 122 (FJ 69); el apartado 3 del art. 127 (FJ 73); el art. 129 (FJ 76); el art. 138 (FJ 83); el apartado 3 del art. 174 (FJ 111);

En l'àmbit acadèmic, l'encaix d'Espanya dins d'alguna de les categories que s'empren per classificar la forma d'Estat de cada país no és un assumpte plenament pacífic. Hi ha autors que situen Espanya dins la categoria dels Estats regionals, mentre d'altres la situen entre els *Estats federals*, i és possible també trobar tot tipus de perífrasis i d'adjectius acompanyant el substantiu *federalisme*, quan recorrem allò que ha escrit la doctrina¹⁶ sobre el cas d'Espanya.

No és la intenció del present text participar d'aquest debat taxonòmic, per bé que resulta de gran interès, en estar travessat per l'anàlisi que cada autor ha establert sobre les característiques de l'Estat de les autonomies i per la formulació de les crítiques que estima pertinents sobre el seu desenvolupament històric i sobre el seu funcionament actual.

Partim de la concepció que el nostre particular *acquis* (manllivant terminologia de la Unió Europea) ha tingut una evolució clarament federalitzant, sempre a l'empara d'una Constitució que estableix un sistema de govern multinivell, amb poders autònoms¹⁷. Per tant, partim no tan sols de l'anàlisi de les institucions de l'Estat, per esbrinar fins a quin punt es corresponen, o quins canvis haurien d'experimentar, des d'un punt de vista comparatiu, amb els estàndards que permeten identificar un determinat model com a federal, sinó també d'una certa concepció del federalisme com a procés¹⁸.

el art. 180 (FJ 113); el apartado 1 del art.183 (FJ 115); el apartado 5 del art. 206 (FJ 134); los apartados 1 y 2, letras a), b) y d) del art. 210 (FJ 135); el apartado 1, letra d), del art. 222 y el apartado 1, letra i), del art. 223 (FJ 147); el apartado 1 de la disposición adicional tercera (FJ 138); y las disposiciones adicionales octava, novena y décima (FJ 137)"

4.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás."

16 Sala, G. (2014). *Federalism without Adjectives in Spain*. *Publius*, 44(1), p.109–134. L'autora defensa, en l'article, que el sistema autonòmic d'Espanya és un cas de federalisme plenament desenvolupat, que fa innecessari referir-s'hi amb adjectius.

17 En aquest sentit, resulta interessant la descripció d'una federació que ofereix Ronald Watts, com a "*compound polity combining constituent units and a general government, each possessing powers delegated to it by the people through a constitution, each empowered to deal directly with the citizens in the exercise of a significant portion of its legislative, administrative, and taxing powers, and each directly elected by its citizens*". Watts, R. *Federalism, Federal Political System, and Federation*. *Annual Review of Political Science*, Vol. 1, Núm. 1, (1998): 121.

18 Diu La Pèrgola que "*el federalismo es estructura y proceso a la vez*". La Pèrgola, A. (1994). *Los nuevos senderos del federalismo*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 15.

Aquesta construcció progressiva d'un model tendent al federalisme s'ha produït malgrat la pugna de lògiques recentralitzadores i federalitzants que coexisteixen, amb predomini de l'una o de l'altra segons la correlació de forces en cada moment. Afirmar tal cosa no és obstacle per reconèixer que, des del punt de vista dels estudis comparatius en matèria de federalisme, es podrien introduir encara notables canvis per completar la transformació d'Espanya en un Estat plenament federal, tant des del punt de vista del disseny institucional, com del funcionament.

El plantejament d'una construcció federal d'Espanya, ha estat una senya d'identitat del projecte polític del socialisme català des de la seva fundació. Per bé que entroncant amb la tradició del moviment republicà i federal del s. XIX, i amb les tradicions federalistes de diverses de les organitzacions fundadores del socialisme català contemporani, la proposta federalista del PSC, avui, es basa en l'anàlisi de l'evolució del sistema autonòmic, de les necessitats i reptes que planteja, i també té en compte tant la maduració dels sistemes federals existents al nostre entorn, així com les implicacions del projecte de construcció europeu, des d'una perspectiva federalista.

En els darrers anys, en el marc del creixentment polaritzat debat sobre l'evolució del sistema autonòmic, i en especial després de la segona onada d'Estatuts d'autonomia, de la sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, i del conflicte viscut al voltant de l'intent secessionista del 2017, la proposta de construir un model federal ha tornat a estar ben present en el debat públic.

Malgrat el desdeny de detractors i adversaris del federalisme, aquest s'ha obert pas, amb una claredat i intensitat com feia temps que no es veia, a les resolucions congressuals i programes electorals de partits, en posicions establertes pels principals sindicats¹⁹, en propostes i reflexions

19 Pel que fa a la UGT, la seva Comissió Executiva Confederal va aprovar, l'any 2014, el document "*Hacia un nuevo modelo económico y social en España*", on es recull que "*El Sindicato apuesta por desarrollar un modelo de Estado federal, que sirva para promover de forma simultánea mayores niveles de autogobierno, solidaridad y cohesión social y territorial*". Un resum del document es pot trobar a [resumenugt.pdf](#) ([nuevatribuna.es](#)) (Consultat per darrer cop el 23 de juny de 2022). Els Estatuts de la confederació sindical de CCOO aprovats pel seu 12è Congrés, l'any 2021, mantenen la seva definició a favor d'un Estat federal. Es poden llegir a [64ec9d64d94f6fb-6da5bbf8187d4162000057.pdf](#) ([cco.es](#)) (Consultat per darrer cop el 23 de juny de 2022).

elaborades per *think tanks* vinculats a partits o a institucions, o amb una revitalització de les reflexions i propostes en clau federal fetes des de l'àmbit acadèmic.

En aquest capítol trobareu un breu esbós de possibles reformes a introduir a la Constitució per tal de completar una transformació federal d'Espanya, formulades prenent com a guia d'orientació tant alguns treballs previs publicats per la Fundació Rafael Campalans²⁰, com ponències polítiques aprovades per congressos recents del socialisme català i del conjunt del socialisme espanyol, així com en altres propostes de reformes federals que han vist la llum en els darrers anys, i tot plegat amb la voluntat de presentar-les a la llum del context polític actual.

És per això, precisament, que també trobareu en aquest capítol el plantejament de propostes per una federalització d'Espanya sense necessitat immediata d'abordar reformes constitucionals, atès que l'actual correlació de forces presents a les Corts Generals pot conduir a cert escepticisme sobre les possibilitats de prosperar a curt termini que pot tenir qualsevol reforma constitucional de l'abast que seria necessari per comptar amb un model plenament federal.

Cal assenyalar, en aquest sentit, que aquestes propostes de federalització sense necessitat de reforma constitucional no ens semblen impeditives, en absolut, de la introducció de reformes constitucionals federals més endavant. Com afirmarem a la secció corresponent, pensem que més aviat tendrien a afavorir-les.

2.2. PER UNA REFORMA FEDERAL DE LA CONSTITUCIÓ

La Constitució de 1978 ha fornit el marc en què s'ha desenvolupat el període de major estabilitat política, pau, prosperitat i progrés que ha conegut la història de l'Espanya moderna, i alhora el màxim desenvolupament de l'autogovern que ha conegut la Catalunya moderna.

²⁰ Arbós, X.; Batet, M.; Chacón, C.; Collboni, J.; Iceta, M.; Roig, E.; . . . Vallès, F. (2013). *Per una reforma constitucional federal*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans. També Colldeforns, M.; Monés, M.A. (2022). *Apunts per a una reforma federal del sistema de finançament autonòmic*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans.

Certament, els canvis que s'han produït a nivell tecnològic, econòmic, social i polític durant els darrers 44 anys, el procés d'integració europea, i també l'experiència acumulada durant aquestes dècades sobre aquelles institucions i mecanismes que funcionen millor i pitjor, de conformitat al seu disseny constitucional, suposen bones raons per abordar una reforma constitucional, no necessàriament limitada als aspectes que, des del punt de vista de l'organització territorial i la lògica federal, es comenten en aquest capítol.

De fet, atès que la dificultat intrínseca de la tasca fa que siguin escasses les ocasions per emprendre una reforma constitucional, pot tenir tot el sentit que es plantegi per aprofundir en els tres aspectes que han suposat la major conquesta i èxit de la Constitució de 1978: el caràcter democràtic de l'Estat, el seu caràcter social i, és clar, per completar la seva aposta per l'autogovern a través d'un model plenament federal.

Cal ser conscients de la dificultat d'igualar, en la conjuntura actual, l'ampli consens amb què va comptar l'aprovació de la Constitució de 1978, i la seva ratificació en referèndum per la ciutadania. El coneixement d'aquest fet i, *mutatis mutandis*, l'experiència del rebuig del projecte de constitució a Xile, el 4 de setembre de 2022, convida a la prudència i a aplicar la màxima intel·ligència política, sens dubte. Per això en aquest capítol resumim també propostes per la federalització d'Espanya sense necessitat d'abordar una reforma constitucional.

No obstant això, permetre la fossilització de la Constitució de 1978 no només ens sembla contrari al seu caràcter decididament obert, sinó que l'immobilisme ens sembla un error polític i una estratègia abocada a un costós fracàs, en termes de cohesió social i d'unitat civil de la ciutadania²¹.

La millor manera d'estendre en el temps l'extraordinari valor que la Constitució de 1978 ha tingut és la de modernitzar-la i adaptar-la als reptes que la societat afronta en l'actualitat, i a aquells que podem anticipar que afrontarà en un futur previsible. Per això consignem a continuació les

21 És conegut l'argument de Thomas Jefferson al respecte, en la carta adreçada el 6 de setembre de 1789, des de París, a James Madison: "(...) *no society can make a perpetual constitution, or even a perpetual law. The earth belongs always to the living generation*".

principals idees que podrien guiar una reforma de la constitució, pel que fa a la forma d'Estat, i des de la perspectiva de la construcció d'un model congruentment i plena federal.

2.2.1. LES RAONS D'OPORTUNITAT PER LA REFORMA

Més enllà de les raons de fons per la reforma, relacionades amb allò que considerem que fa intrínsecament interessant la proposta federalista, hi ha bones raons d'oportunitat que assisteixen els que som partidaris d'una reforma, en sentit federal, de la Constitució de 1978.

Durant bona part de la història moderna del país, la que es va conèixer com a *qüestió regional* durant bona part del s. XIX i del primer terç del s. XX, i que més tard ha estat més esmentada com a *qüestió nacional*, ha estat una de les grans qüestions a resoldre.

Seguint De Riquer²², es podria dir que la relativa feblesa de l'acció nacionalitzadora de l'Estat durant el s. XIX, també anomenat *segle nacionalitzador*, pels processos de construcció nacional que s'hi van desenvolupar, acompanyant el desplegament de l'Estat liberal i per identificar Estat i nació, hauria contribuït a l'èxit relatiu de nacionalismes, com el català o el basc, que competien i en certa manera suposaven una reacció a la concreta expressió de la construcció d'un Estat liberal a Espanya, així com del procés de construcció de la identitat nacional espanyola que l'acompanyà.

Com s'ha vist en seccions anteriors del capítol, hi ha hagut diversos intents de resoldre o acomodar l'esmentada *qüestió*. Es podria recordar el cèlebre discurs de 1932 d'Ortega y Gasset, en el que considerà impossible la seva resolució i aconsellava, en canvi, la mera "*conllevancia*" de la qüestió. Però interessa aquí, tan sols, assenyalar que el disseny constitucional de l'Estat autonòmic i el seu desenvolupament posterior, tot i haver assolit èxits innegables, ha anat donant mostres dels seus límits, i la legitimitat d'exercici de les seves institucions s'ha vist erosionada en successives crisis constitucionals durant els darrers tres lustres.

22 de Riquer i Permanyer, B. (1994). *La débil nacionalización española del siglo XIX*. Historia Social, 20, p.97-114.

Aquest desenvolupament de l'Estat autonòmic, fent-ne un balanç global, ha tingut per a alguns un signe federalitzant. No obstant això, l'Estat autonòmic no és encara un Estat federal. Els indicadors del grau de descentralització d'un Estat no són exactament els mateixos que serveixen per mesurar el grau de federalització d'un Estat. Des d'aquest darrer punt de vista, és ben cert que caldria introduir institucions, mecanismes i procediments que fessin del sistema un sistema plenament federal. Congruentment federal, si es vol. Aquesta podria ser una primera raó per la reforma federal de la constitució, la de completar una tasca inacabada que, precisament per això, no ha pogut mostrar tot el seu potencial.

Però arribats a aquest punt, la manera de culminar-la és rellevant. Resultaria especialment convenient dotar l'opció pel model federal d'una indubtable legitimitat d'origen, assolint que sigui l'opció explícitament triada en un pacte constitucional.

Així, l'existència d'un model federal a Espanya ha de deixar de dependre de la interpretació que es fa sobre el desenvolupament del seu model d'organització territorial, i de les orientacions polítiques que es deriven d'aquesta interpretació, per passar a ser la manera mateixa com l'Estat es defineix: un Estat de dret, federal, democràtic i social, podem proposar. És un canvi substancial, tant com passar de punt d'arribada a punt de partida. En aquest sentit, cal un pacte federal, en el que es defineixi la posició de l'Estat federal i de cadascun dels ens federats que el componen, amb un consentiment explícit tant de la ciutadania en general, com de la ciutadania de cadascuna de les parts federades respecte a la seva posició en la federació. Aquesta podria ser una segona raó per la reforma federal de la constitució, guanyar legitimitat d'origen i d'exercici per les institucions que en sorgissin, reteixir consensos al voltant de la reforma i rebaixar el clima de polarització social i política.

Val la pena esmentar, per cloure amb una tercera raó relacionada amb les dues anteriors, el vessant del federalisme com a eina de solució de conflictes. Aquest ha estat un aspecte del federalisme àmpliament abordat per la doctrina, tot i que habitualment l'objecte d'estudi siguin conflictes de major intensitat que no pas el que s'ha viscut a Catalunya durant la darrera dècada.

Però el que hem viscut és un conflicte, una autèntica crisi constitucional, al voltant de quelcom tan divisiu i polaritzant com és la secessió. Aquest conflicte va viure un punt culminant entre el setembre i el desembre del 2017, amb una vertiginosa i nefasta successió d'esdeveniments i decisions, i va viure una breu, però intensa rèplica durant la tardor del 2019, després de coneguda la STS 459/2019, del 14 d'octubre, que condemna a penes privatives de llibertat a diversos dirigents independentistes per fets ocorreguts durant el període del 2017 abans esmentat.

Segons Keil i Alber, cal, en primer lloc, que els Estats plurals assumeixin que els acords sobre l'autonomia seran permanentment objecte de discussió i que hi haurà sempre cert grau de disputa o impugnació; en segon lloc, cal tenir present que els acords sobre l'autonomia territorial han de disposar de cert grau de flexibilitat per fer front i, quan sigui necessari, abordar aquestes impugnacions; i finalment, cal assumir que el federalisme o altres acords sobre l'autonomia territorial seran objecte de disputa en si mateixos²³.

Des d'aquest punt de vista, queda clar que, des de la perspectiva del federalisme com a eina de solució de conflictes, la reforma federal de la Constitució no aspira a eliminar l'existència de discrepàncies respecte a la forma d'organització territorial de l'Estat, sinó a proporcionar un conjunt de procediments i mecanismes que permetin restablir una mínima confiança entre els actors socials i polítics involucrats en el conflicte, i, per tant, entre els sectors socials dels quals emanen i als que representen, així com a restablir la confiança i reforçar la legitimitat del marc institucional.

Es tracta de furnir un projecte capaç de generar amplis consensos al seu voltant. Això suposa necessàriament la renúncia a fixar en la Constitució el programa màxim de cap dels interlocutors.

En aquest sentit, en la darrera dècada s'ha prestat molta atenció als sondejos d'opinió que recollien les posicions favorables o contràries a la secessió, plantejada gairebé sempre la qüestió en termes dicotòmics²⁴, però

23 Keil, S.; Alber, E. (2020) *Federalism as a Tool of Conflict Resolution*, *Ethnopolitics*, 19:4, p.329-341.

24 La segona onada del 2022 del Baròmetre d'Opinió Política, elaborat pel Centre d'Estudis d'Opinió

se n'ha prestat molt poca als escassos sondejos que introduïen una tercera opció entre l'*statu quo* i la secessió, malgrat que, en les ocasions en què s'introduïa aquest *tertium genus*, resultava ser l'opció preferida per les persones enquestades²⁵. Hi ha també una notable manca d'estudis sobre les segones preferències dels enquestats. En una qüestió tan cabdal i divisiva com aquesta, explorar les possibilitats d'acord que ofereixen els "*second best*" dels ciutadans seria d'interès, indubtablement.

El context actual, que es podria considerar de reflux del moviment independentista, suposa també un canvi d'expectatives dels sectors socials que hi han donat suport. D'acord amb les conclusions d'estudis d'opinió recents, molt pocs ciutadans de Catalunya creuen en la viabilitat de la secessió²⁶, i molts creuen que l'actual Govern de la Generalitat no s'hauria de centrar en la demanda de la secessió²⁷.

Partint d'aquest context, sembla possible assolir un acord a Catalunya, sobre la necessitat de la reforma, però la tasca resulta impossible d'abondar si es pretén obtenir, amb caràcter previ a l'inici del procés de reforma,

nió, assenyalava que un 52% dels enquestats manifesten que votarien NO a la secessió, situats davant una pregunta dicotòmica, mentre un 41% votarien sí a la secessió.

- 25 El diari *El País* publicà, el 19 de juliol del 2014, els resultats d'una enquesta segons la qual un 38% dels enquestats manifestaven la seva preferència per una Catalunya que "*continui formant part d'Espanya però amb noves i blindades competències en exclusiva (...)*", mentre un 31% es manifestava a favor de la secessió i un 19% a favor del manteniment de l'*statu quo*. Recuperat de: https://elpais.com/ccaa/2014/07/19/catalunya/1405806292_593610.html (consultat el 5/9/2022). D'altra banda, *Metroscopia*, també per a *El País*, que ho publicà el 28 d'octubre d'aquell mateix 2014, situava en un 46% els enquestats que manifestaven el seu suport a una "tercera via", per un 29% a favor de la secessió i un 17% a favor de l'*statu quo*. Recuperat de: https://elpais.com/elpais/2014/10/28/media/1414528295_401421.html (consultat el 5/9/2022).
- 26 El Sondeig d'Opinió de l'ICPS corresponent a l'any 2021 situava en un 8% dels enquestats els que manifestaven creure que el "*procés*" acabaria conduint a la secessió de Catalunya respecte a la resta d'Espanya, per un 29,3% que així ho desitjaven. Alhora, l'enquesta assenyalava que un 43,1% dels enquestats creien que el resultat seria un acord per dotar Catalunya de més autogovern (un 46,3% ho desitjaven, el que indica una major conciliació entre el desig i l'expectativa), i que un 29,8% creien que culminaria senzillament amb l'abandonament del "*procés*", per tan sols un 17,8% que expressaven aquest desig. Recuperat de: <https://www.icps.cat/archivos/sondeigs/dossier-sondeig-icps-2021-cat.pdf?noga=1> (consultat el 5/9/2022).
- 27 Segons una enquesta d'*Ipsos* per a *La Vanguardia*, que aquest diari publicà el 15 de maig del 2022, només un 26% dels catalans considera que el Govern de la Generalitat hagi de tenir la independència de Catalunya com a prioritat, mentre un 72% creuen que no ha de ser així. Recuperat de: <https://www.lavanguardia.com/politica/20220515/8268870/encuesta-independencia-prioridad-govern-catalunya.html> (consultat el 5/9/2022).

un consens ampli, tant a Catalunya com al conjunt d'Espanya, sobre els resultats o continguts concrets de la reforma.

2.2.2. UNA PROPOSTA TEMPTATIVA DE REFORMA

S'han establert les raons que apuntalen la conveniència i, fins i tot, la necessitat d'una reforma federal de la Constitució de 1978. Encara que la intenció d'aquest text no és, ni seria escaient que fos, la de proposar canvis concrets al text articulat de la constitució vigent, sí que és necessari enumerar els aspectes que podria contemplar una proposta de reforma en clau federal. Val la pena recordar, també, que la intenció de la secció no és enumerar altres aspectes de la Constitució de 1978 susceptibles de reforma, sinó tan sols aquells que es consideren útils a la transformació d'Espanya en un Estat plenament federal. Els resumim a continuació:

A) Un esment explícit de l'Estat federal²⁸ com a forma d'Estat que s'estableix a la Constitució. En absolut es tracta d'una qüestió banal, sinó que reforça la legitimitat d'origen del model d'organització territorial, amb la distribució del poder polític que se'n deriva, en fer-se'n esment explícit a les disposicions de la Constitució. Tot i que pugui prendre altres formes i es pugui ubicar en altres títols de la Constitució, tindria tot el sentit que la menció que es proposa s'incloués en el primer apartat de l'article 1 de l'actual Títol Preliminar, que sense necessitat de més alteracions podria adoptar un tenor literal semblant a *"Espanya es constitueix en un Estat federal, social i democràtic de Dret (...)".*

El caràcter federal de l'Estat no depèn, és clar, de l'existència d'aquesta clàusula definitòria a la Constitució, sinó de l'efectiva configuració del sistema institucional i de l'organització territorial en la Constitució,

²⁸ L'any 2013 el document de treball *"Per una reforma constitucional federal"* de la Fundació Rafael Campalans, recollia el següent, en connexió amb aquest tema: *"El reconeixement d'Espanya com a Estat federal integrat per nacionalitats i regions, que adoptaran la denominació i institucions que prefereixin. El principi federal, a través de la mútua lleialtat de totes les parts, ha d'inspirar la solució als problemes existents i ha de resultar compatible amb la diversitat de nacionalitats i regions que integren Espanya i amb el reconeixement d'opcions polítiques i legislatives pròpies de cadascuna d'elles"*. Arbós, X.; Batet, M.; Chacón, C.; Collboni, J.; Iceta, M.; Roig, E.; . . . Vallès, F. (2013). *Per una reforma constitucional federal*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans.

però la seva funció és la de “*permetre una comprensió integrada de l’edifici institucional amb una referència a un model reconegut universalment i treballat per la doctrina*”²⁹.

B) Un esment explícit a les parts constitutives de la federació, al propi text constitucional. Això permetria donar rang constitucional al desenvolupament del model autonòmic des de 1978 fins al present, i alhora ser plenament congruents amb la seva evolució federalitzant. En aquest sentit, implica el reconeixement d’una realitat política consolidada, i la seva definitiva transformació i incorporació a un model plenament federal. També és un acte d’integració simbòlica i de reconeixement d’aquestes realitats polítiques, que quedarien incorporades al text constitucional com a parts constitutives del nou Estat federal.

En darrer terme, esgotat el principi dispositiu característic de l’Estat Autonòmic, pel que fa al vessant relatiu a l’accés a l’autonomia, des del moment en què tots els territoris han accedit a l’autonomia política, té sentit que la reforma federal, vista com a culminació d’un procés autonòmic que ha tingut, malgrat totes les vicissituds, una evolució en clau federal, estableixi aquest llistat dels ens federats dins l’Estat federal. En part com a clàusula de consolidació, i també perquè aquesta enumeració de parts constitutives és, en termes comparats, una característica pròpia dels Estats federals.

En termes comparats, els ens federats han rebut diferents denominacions en diferents sistemes federals, en part degut a raons històriques (províncies, estats o cantons, per posar alguns exemples). El pes històric adquirit per la denominació *Comunitat Autònoma* és innegable. Tanmateix, en el procés de reforma constitucional podria sorgir el consens al voltant d’altres denominacions i, sens dubte, aquestes denominacions podrien ser diferents entre els diversos ens federats. De fet, això no només passa en Estats federals prototípics, com als Estats Units (on trobem la *Commonwealth of Virginia*, però, en canvi, el *State of West Virginia*, per exemple), sinó que passa en l’Espanya autonòmica (on trobem, per exemple, la Comunitat Foral de Navarra).

29 Solozábal Echevarría, J.J. (ed.). (2014). *La reforma federal: España y sus siete espejos*. Madrid: Biblioteca Nueva.

- C) Una declaració d'intangibilitat del caràcter federal de l'Estat**, que es pot introduir en el mateix article que constitueix l'Estat com a federal, social i democràtic de Dret i que estengui aquesta intangibilitat al conjunt de les característiques esmentades, o bé, potser amb millor tècnica, als articles que regulin els procediments de reforma constitucional.

En termes comparatius, es pot esmentar que la Llei Fonamental de Bonn, en el seu article 79.3, declara que *“No està permesa cap modificació de la present Llei Fonamental que afecti l'organització de la Federació en Länder, o el principi de la participació dels Länder en la legislació, o els principis enunciats als articles 1 i 20”*. És en el primer apartat d'aquest article 20 de la Llei Fonamental que es defineix la República Federal Alemanya com un Estat federal, democràtic i social. De la mateixa manera, però respecte a la forma de govern, i no la d'Estat, l'article 89 de la Constitució de la V República Francesa estableix que *“No podrà la forma republicana de govern ser objecte de reforma”*.

Aquesta intangibilitat del caràcter federal de l'Estat es configura com una solemne garantia cap a les parts constitutives de la federació, que s'afegeix a les establertes per altres disposicions constitucionals que garanteixin l'autogovern i el govern compartit, i que resulta d'especial interès en un Estat tan plural des del punt de vista nacional com ho és Espanya.

- D) Un nou caràcter de la norma institucional bàsica dels ens federats.** La naturalesa jurídica dels actuals estatuts d'Autonomia ha presentat gran ambigüïtat pel seu doble caràcter d'Estatut i de Llei Orgànica, especialment en la definició de les competències. La segona de les funcions quedaria substituïda per la proposta que es fa, en aquest mateix capítol, consistent en establir directament a la Constitució la definició de les competències de l'Estat federal i l'establiment d'una clàusula residual general relativa als ens federats.

Es proposa la consideració de l'Estatut com a Constitució de l'ens federat, canviant també el procediment per la seva aprovació, que serà tasca exclusiva de l'òrgan legislatiu de l'ens federat, amb un con-

trol de constitucionalitat amb certes limitacions per part del Tribunal Constitucional, i en tot cas ubicat en el procés de tal forma que mai es produeixi amb posterioritat a una eventual ratificació en referèndum, per part del cos electoral de l'ens federat, del text d'aquesta Constitució de l'ens federat o de les seves reformes. A més, la legitimació activa per plantejar un recurs d'inconstitucionalitat podrà pertànyer al Govern federal, al Congrés federal o al Senat federal, però no als grups parlamentaris.

Des del punt de vista de la definició del caràcter de cada Comunitat Autònoma, ara mateix l'article 2 CE, estableix una distinció entre "*nacionalitats i regions*", tot reconeixent-ne i garantint-ne el dret a l'autonomia política. De manera congruent amb el que hem proposat ja en aquest apartat, també proposem que la Constitució federal possibiliti que siguin les constitucions dels ens federats les que recullin les definicions relatives a la designació de cada ens federat, des del punt de la seva autoidentificació com a *nació, nacionalitat, regió*, o altres termes.

- E) Un reconeixement explícit de la primacia de la Constitució federal.** L'atorgament d'una nova naturalesa jurídica de les normes institucionals bàsiques de les parts constitutives de la federació, que passarien a ser Constitucions dels ens federats, no ha de suposar un conflicte amb les disposicions de la Constitució federal, amb el benentès que la primacia de la Constitució federal quedi ben establerta. Les clàusules que expliciten la posició de la Constitució federal al vèrtex de la jerarquia normativa de l'ordenament jurídic són molt habituals a les constitucions federals, començant per la Constitució dels Estats Units d'Amèrica (art. VI).

Això ha d'incloure portar a la Constitució el sistema complet de distribució competencial, posant fi també al principi dispositiu característic de l'Estat Autonòmic, pel que fa a la determinació de l'àmbit competencial de l'Estat federal i dels ens federats, com tractem tot seguit.

- F) Un sistema clar de repartiment de competències i una clàusula residual de tancament del sistema de distribució de competències.** La finalitat de la clarificació en el repartiment de competències

ha de ser el de guanyar certesa i seguretat, i el de rebaixar la conflictivitat al voltant de l'exercici de les competències de cada nivell de govern. A tals efectes, es proposa, en primer lloc, que la distribució competencial es contingui plenament en la Constitució federal, i no es trobi repartida entre la Constitució federal i les Constitucions o normes institucionals bàsiques dels ens federats.

En aquest sentit, la Constitució federal ha de contenir una clàusula atributiva de competències a la federació que en faci una delimitació clara i precisa. En segon lloc, cal que la Constitució federal disposi que la resta de competències no atribuïdes a la federació corresponen als ens federats. En tercer lloc, atès que l'exercici de les competències federals defineix també el perímetre de les competències dels ens federats, cal que la Constitució federal prevegi fórmules de participació dels ens federats en l'elaboració de la normativa federal.

D'altra banda, cal que la Constitució federal estableixi la naturalesa i els àmbits de les competències compartides, sia pel que fa a la distribució entre competències per legislar les bases i per legislar en el seu desenvolupament, sia pel que fa a la distribució entre competències per legislar i per executar, respectivament. En tot cas, es proposa reduir tant com sigui possible les competències compartides, atès que resulten ser les que han generat més conflictivitat. També es recomana suprimir les clàusules de prevalença i supletòrietat que eren font de confusió. Finalment, cal que la Constitució federal tracti directament les competències que poden correspondre a singularitats, ja reconegudes a la Constitució de 1978, d'alguns dels ens federats.

- G) Un canvi del model lingüístic constitucional.** La Constitució de 1978 conté una referència al desig de *“Protegir tots els espanyols i els pobles d'Espanya en l'exercici dels drets humans, les seves cultures i tradicions, llengües i institucions”*, mentre l'article 3 CE estableix, tot i que només parcialment, el model lingüístic constitucional vigent, que disposa que el castellà és la llengua espanyola oficial de l'Estat, estableix que tots els espanyols tenen el deure de conèixer-la i el dret d'usar-la. Alhora, estableix que les altres llengües espanyoles seran també oficials en les respectives comunitats autònomes, d'acord amb els seus Estatuts (d'aquí que diguem que el model només està par-

cialment determinat per la Constitució³⁰), i finalment que la riquesa de les diferents modalitats lingüístiques d'Espanya és un patrimoni cultural que serà objecte d'especial respecte i protecció.

La jurisprudència constitucional ha establert, des de mitjans de la dècada dels 80 del s. XX, que la territorialitat de les llengües cooficials al territori de la comunitat, d'acord amb les disposicions del corresponent Estatut, obliga també a l'administració de l'Estat als esmentats territoris, pel que fa a la comunicació del ciutadà cap a l'administració. Això no implicava, d'acord amb aquesta mateixa jurisprudència, que necessàriament la resposta de l'administració de l'Estat al ciutadà que s'hi ha adreçat en una llengua cooficial fos en la llengua d'elecció del ciutadà. Si bé és cert que l'administració de l'Estat als territoris amb llengua cooficial ha anat dotant-se dels mitjans per satisfer la llibertat d'elecció de la ciutadania entre les llengües que són oficials al territori en qüestió, això encara no està plenament garantit. A grans trets, el nostre model és un híbrid entre l'existent en Estats que han optat exclusivament pel criteri territorial (com Bèlgica o Suïssa), i els Estats que han optat pel criteri personal (com el Canadà), almenys si pensem en la situació als territoris on existeixen llengües cooficials.

Es proposa, per contribuir a un reconeixement més explícit i més compromès de la pluralitat d'Espanya, introduir més elements del criteri personal dins el model lingüístic de la Constitució federal. Sense qüestionar en absolut el caràcter oficial del castellà a tot el territori, se suggereix eliminar la limitació territorial de les altres llengües espanyoles que compten amb caràcter oficial, exclusivament pel que fa al dret dels ciutadans d'adreçar-se a l'administració. Així, la ciutadania passaria a poder fer-ho en qualsevol de les llengües oficials a Espanya, amb exclusió dels òrgans de l'administració local, autonòmica i perifèrica de l'Estat allà on la llengua d'elecció del ciutadà no tingui caràcter oficial des del punt de vista del criteri territorial.

Evidentment, pel que fa a la resposta de l'administració, és raonable continuar considerant les limitacions de l'administració de l'Estat per

30 López Basaguren, A. (2007). *Las lenguas oficiales entre Constitución y Comunidades Autónomas: ¿Desarrollo o transformación del modelo constitucional?* Revista Española de Derecho Constitucional, 79, p.83–112.

garantir que sempre es rebi la resposta en la llengua d'elecció del ciutadà, tot i que el ràpid desenvolupament de les tecnologies, així com la presència, en l'administració de l'Estat, de persones provinents de territoris amb llengües cooficials, fa previsible la possibilitat real de superar aquestes limitacions, com ho ha anat fent progressivament l'administració perifèrica de l'Estat als territoris amb llengües cooficials.

D'altra banda, seria convenient introduir a la Constitució federal una clàusula relativa al plurilingüisme de les altes institucions de l'Estat, i de les altes magistratures de la federació.

- H) L'establiment de mecanismes de participació dels ens federats en el procés de reforma constitucional**, en tot allò que afecti el model d'organització territorial. Es proposa incloure aquest aspecte com a resultat de la reforma, però també s'esmenta perquè s'estima convenient que s'estableixin mecanismes amb aquesta finalitat, *ad hoc*, i encara que sigui de manera informal o emprant mecanismes multilaterals i bilaterals ja existents, pel que fa al mateix procés de reforma que es proposa. Pel que fa al resultat, són múltiples les possibilitats de preveure la intervenció dels ens federats en la reforma constitucional, en especial quan la reforma proposada abasti aspectes de l'organització territorial de l'Estat: des de garanties solemnes com clàusules d'intangibilitat; passant per la necessitat que la proposta de reforma assoleixi no tan sols una determinada majoria reforçada al Congrés, sinó també a un Senat federal la composició del qual compti amb una autèntica representació dels ens federats; o la necessitat que qualsevol reforma constitucional que afecti l'organització territorial de l'Estat hagi de ser sotmesa a referèndum, condicionant la seva aprovació no només a l'obtenció de la majoria entre el comú de la ciutadania de la federació, sinó també a l'obtenció de la majoria entre la ciutadania de cadascun dels ens federats, individualment considerats; fins a arribar a la intervenció directa dels ens federats, o a través del Senat, en el procés d'elaboració de la reforma. També són possibles altres fórmules, o una combinació o acumulació de les esmentades o de les que es puguin introduir amb similar finalitat.

A més, si es pren com a base del disseny dels procediments de reforma de la Constitució federal els existents en la vigent Constitució, es

proposa en tot cas fer-ne una revisió crítica, endurint el procediment ordinari (que ha permès a vegades reformes de la Constitució amb un escàs debat públic), i suavitzant alguns aspectes del procediment agreujat, que fins avui ha estat impracticable³¹.

- l) L'establiment d'institucions i mecanismes dissenyats pel govern compartit dels ens federats i la federació.** Una de les definicions més clàssiques i elegants del federalisme és la que el presenta com “una combinació d'autogovern i de govern compartit”³². Si, pel que fa al primer aspecte, resulta rellevant que la Constitució federal estableixi clarament la garantia d'aquest autogovern, pel que fa al segon aspecte, el del govern compartit, no és menys important que els principals elements que el garanteixin i el facilitin també es trobin recollits a la Constitució.

Hi ha diverses aproximacions possibles sobre la noció de *govern compartit*. La primera és la que concep el *govern compartit* com el resultat del pacte constitutiu de l'Estat federal, en el sentit que està conformat per les competències i responsabilitats reservades a la federació. Una segona aproximació és la que el concep com el conjunt d'institucions, fórmules i mecanismes de cooperació horitzontal entre les parts constitutives de la federació. Una tercera aproximació és la que concep la noció de govern compartit com el conjunt d'institucions, fórmules i mecanismes de participació dels ens federats en la formació de la voluntat comuna de la federació, en aquelles decisions que afecten el conjunt de la federació i no tan sols a l'ens federat en qüestió.

Qualsevol d'aquestes aproximacions ens remet també a diferents aspectes de les relacions intergovernamentals, que resulten elements claus en tot sistema federal. És, per tant, necessari que la Constitució federal articuli les seves disposicions al respecte en un Capítol

31 Apuntava l'any 2006 Enoch Albertí que, entre el 1949 i el 2006, la Llei Fonamental de Bonn havia estat reformada en 52 ocasions, i en 39 d'aquestes ocasions la reforma havia afectat de manera directa la relació entre la Federació i els Länder. És un evident contrast amb el cas espanyol. Albertí Rovira, E. (2006). *Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español*. Revista Española de Derecho Constitucional, 78, p.9–42.

32 Elazar, Daniel J. (1987). *Exploring federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

sobre les relacions intergovernamentals, dins el Títol que contingui les disposicions respecte a l'organització territorial, i que el disseny d'aquestes promogui l'ús de mecanismes de coordinació, participació, negociació i resolució de conflictes, prenent com a base els principis de cooperació i de lleialtat institucionals que són bàsics en un model federal.

En aquest capítol es poden incorporar les regles que, en gran mesura, s'han anat introduint durant la darrera onada de reformes estatutàries, però que trobarien un millor ancoratge i guanyarien efectivitat en incorporar-se a la mateixa Constitució federal. També aquest capítol podria incorporar, elevant-ne així el rang i paper, les conferències de presidents, les conferències sectorials i multisectorials, i de l'actual Conferència per a Assumptes Relacionats amb la Unió Europea.

- J) La participació dels ens federats en la designació de membres d'òrgans federals.** Una de les derivades del principi del govern compartit és la relacionada amb la participació dels ens federats als processos de designació d'òrgans federals rellevants, bé sigui per la seva posició constitucional rellevant, bé sigui perquè l'exercici de les seves competències respectives té una afectació als territoris o a les pròpies competències dels ens federats. Així, caldria que la Constitució federal contingui disposicions relatives a la participació dels ens federats en la designació dels membres d'institucions generals de l'Estat (els equivalents als actuals Tribunal Constitucional, Consell General del Poder Judicial, Tribunal de Comptes o Consell Econòmic i Social, per exemple). D'altra banda, també establir mecanismes de participació dels ens federats en els tràmits previs a la designació dels membres d'organismes i agències l'actuació de les quals té una afectació d'àmbit general.
- K) La transformació del Senat en un Consell Federal** integrat per representants dels governs dels ens federats. Malgrat la presència de senadors i senadores per designació dels parlaments autonòmics en el Senat actual, aquest ha actuat més com una cambra de segona lectura, amb poders molt limitats, que no pas com a cambra de representació territorial. Es proposa, per tant, la reforma del Senat per convertir-lo en un Consell Federal integrat per representants dels

governos autonòmics, amb un nombre de representants per cada ens federat que, partint d'un mínim garantit, també els representi de manera adient a la població de cadascun. Les seves funcions principals consistirien a aprovar necessàriament les lleis bàsiques de l'Estat (que, en el model proposat, haurien de ser menys que les actualment existents), juntament amb el Congrés; dirigir les relacions entre els ens federats, amb la federació i amb la Unió Europea; participar en els assumptes europeus en la fase ascendent i en la descendent; aprovar les lleis equivalents a les previstes en l'actual article 150 CE, les reformes del sistema de finançament federal o dels fons de compensació territorial. També es proposa la seva intervenció en els processos de reforma constitucional que afectin l'organització territorial de l'Estat, o en els processos de designació de membres d'òrgans federals importants.

En determinats casos, com els darrers, es poden preveure majories reforçades que poden consistir, si es considera oportú, en un sistema de doble majoria (de membres del Senat i d'ens federats que hi són representats). En els casos d'intervenció en el procediment legislatiu, es recomana que es prevegin disposicions facilitadores de l'acord entre cambres, en cas de discrepància. Una fórmula possible, constatada la discrepància, és l'obligació de constituir una comissió mixta entre Congrés i Senat, el dictamen de la qual se sotmeti a votació a ambdues cambres.

En tot cas, la Constitució federal ha de fixar ben clarament quines seran les lleis que s'aprovaran pel Senat, i configurar-ho com un *numerus clausus*.

- L) La descentralització del poder judicial.** Dels tres poders de l'Estat, el legislatiu i l'executiu han experimentat un fort procés de descentralització política, un procés que hem caracteritzat com a federalitzant. En canvi, el poder judicial respon encara, a grans trets, a una concepció unitària de l'Estat. Una reforma federal de la Constitució hauria de desenvolupar un model de poder judicial més congruent amb la forma d'Estat triada. En dret comparat, no hi ha una única fórmula, en els Estats federals, pel que fa a l'estructura i organització del model federal. Així, trobem casos en els quals existeix un doble poder judi-

cial: un de l'Estat federal, on els tribunals resolen els casos basats en el dret federal, i un dels ens federats, on els tribunals resolen casos basats en el dret federat. Però també trobem models amb un poder judicial unitari, on els tribunals dels ens federats resolen tots els afers, estiguin basats en dret federat o en dret federal. Encara és possible trobar altres casos en els que els òrgans de primera instància corresponen als ens federats, estiguin els afers basats en dret federat o federal, mentre els òrgans superiors corresponen a la federació.

En el cas d'Espanya, a no ser que el resultat de la distribució competencial en la Constitució conduís a la creació de dos ordenaments jurídics netament diferenciats (el federal i el de cadascun dels ens federats), no es proposa l'establiment de dos nivells de poder judicial, atès que no s'estima que sigui la solució més eficient per la federalització del poder judicial.

El plantejament, així, és que la reforma constitucional contempli reservar al nivell federal la competència legislativa per dotar d'unitat a l'exercici de la funció jurisdiccional i a l'organització del poder judicial en l'àmbit federal i en el federat. La Constitució contemplarà que els ens federats puguin crear òrgans del poder judicial d'aquest àmbit, als que s'adscriurien els òrgans judicials amb competència territorial coincident o inferior amb els límits de l'ens federat, així com els jutges i magistrats d'aquests òrgans.

Es proposa que aquests òrgans de govern del poder judicial als ens federats siguin les sales de govern dels Tribunals Superiors de Justícia, compostes pels presidents de Sala i per un igual nombre de magistrats elegits. Aquestes sales de govern haurien de veure ampliat els seus poders per l'assignació de tasques i funcions que ara desenvolupa el Consell General del Poder Judicial.

En la reforma cal preveure els mecanismes de coordinació entre aquests òrgans del poder judicial dels ens federats i l'òrgan federal, que com l'actual CGPJ, tindria les funcions de garantia de l'estatus constitucional dels membres del poder judicial, reservades a la determinació de l'ingrés al cos. També caldrà preveure-hi els mecanismes de participació dels ens federats en el procediment de designació

dels membres del Consell General del Poder Judicial. En anteriors documents de treball³³, el socialisme català ha proposat la creació d'un òrgan de coordinació, la Comissió Consultiva del Poder Judicial, així com la seva composició i funcions, i també ha proposat una redefinició de la composició i funcions de l'actual CGPJ per adaptar-se a l'existència d'òrgans del poder judicial als ens federats.

Pel que fa a la jurisdicció, es proposa que els Tribunals Superiors de Justícia de cada ens federat esgotin els recursos judicials en tots els ordres. El Tribunal Superior de Justícia tindria encarregat el control de conformitat de la llei a la norma institucional bàsica de l'ens federat. Al nivell federal quedarà reservada la unificació de doctrina davant el Tribunal Suprem, així com els procediments de garanties constitucionals, davant el Tribunal Constitucional.

M) La regulació del finançament en la Constitució. El debat sobre el finançament dels ens federats, que ja hem proposat que sigui objecte de debat i aprovació al Senat, s'ha de desenvolupar en el marc que forneix l'existència de disposicions constitucionals bàsiques, clares, i assumides col·lectivament. Donades aquestes regles bàsiques del finançament federal, res no obsta per mantenir una regulació de rang equivalent a l'actual Llei orgànica per al seu desenvolupament, i encara menys per preveure la revisió periòdica del sistema, que precisament s'hauria de comptar entre les regles bàsiques fixades a la Constitució. Així mateix, les bases del finançament local haurien de figurar també inscrites a la Constitució federal.

N) La garantia de l'autonomia local. Es proposa que la Constitució federal disposi els municipis com a unitats territorials bàsiques i reguli les seves principals característiques, les seves principals competències, i garanteixi l'autonomia local, la potestat autoorganitzativa i estableixi garanties de la suficiència financera per l'exercici de les seves competències. També podria preveure l'existència de diferents tipus de municipis o contenir provisions específiques per les grans ciutats i pels petits municipis. Alhora, la Constitució federal hauria de preveure, més enllà d'aquestes disposicions bàsiques, que fossin els

33 Arbós, X.; Batet, M.; Chacón, C.; Collboni, J.; Iceta, M.; Roig, E.; . . . Vallès, F. (2013). *Per una reforma constitucional federal*. Barcelona: Fundació Rafael Campalans

ens federats els que disposessin de la competència per regular, en les seves Constitucions respectives, o mitjançant lleis emanades de les seves cambres legislatives, quina ha de ser la seva organització territorial local, quines han de ser les competències dels ens locals supramunicipals, si escau, i si s'amplien les competències municipals que, amb caràcter bàsic, preveu la Constitució federal.

- O) La incorporació de la realitat de la Unió Europea al text constitucional.** Des de l'aprovació de la Constitució de 1978, algunes de les escasses reformes constitucionals que s'han abordat, pel procediment ordinari, tenen la pertinença d'Espanya a la CEE primer, i a la UE en el present, com a raó de ser. No obstant això, una reforma constitucional en sentit federal hauria de recollir millor l'impacte que té la condició d'Estat membre de la Unió Europea en el nostre ordenament intern. Per això es proposa la incorporació de disposicions que facin possible una millor articulació jurídica i política amb Europa, garanteixi el nivell de protecció dels drets i llibertats fonamentals, així com la interpretació i aplicació que se n'ha de fer, que es deriva de la nostra pertinença al Consell d'Europa i a la Unió Europea.

Així, el preàmbul de la Constitució federal hauria de refermar el compromís d'Espanya i de les parts constitutives de la federació amb la construcció d'una Europa unida en la diversitat, mentre que el text articulat hauria de contenir una clàusula de reconeixement de la primacia del dret europeu sobre el dret intern, i de reconeixement del seu caràcter vinculant, compatible amb els fonaments de l'Estat com a Estat federal, democràtic i social de Dret.

També cal que la Constitució reculli les fórmules de participació dels ens federats en els processos de formació de la voluntat de l'Estat federal en totes les matèries que siguin competència dels ens federats, o en totes les matèries en les quals els seus interessos es puguin veure substancialment compromesos.

Finalment, caldria incloure una referència expressa al Conveni Europeu de Drets Humans i a la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, així com el reconeixement de la necessitat d'interpretar els drets i deures fonamentals de la ciutadania de conformitat a la ju-

risprudència emanada del Tribunal Europeu de Drets Humans i del Tribunal de Justícia de la Unió Europea.

2.3. FEDERALITZACIÓ SENSE REFORMA CONSTITUCIONAL

Recentment, Obiols ens ha parlat de la possibilitat d'avançar per la via del *federalisme dels fets*³⁴. L'apunt, certament estimulant, ens porta a pensar inevitablement en les dificultats que afrontaria una reforma constitucional en profunditat, en la conjuntura política actual, tant si ens fixem en Catalunya, com si ho fem en el conjunt d'Espanya. Ahir, ens remet a la mateixa història de l'evolució del model autonòmic, que ha estat la d'un progressiu procés de federalització, però, com ha escrit Caamaño, sense haver desenvolupat encara una autèntica cultura federal³⁵. Comentant precisament aquesta conclusió de Francisco Caamaño, Montilla Martos, escrivia que la *“cultura federal no surge de improviso, sino que se va construyendo lentamente a partir del funcionamiento federal de las distintas instituciones”*³⁶, afirmació amb la qual és fàcil convenir.

Així, sense renunciar en absolut a l'establiment d'una cultura federal ni a l'establiment d'una nova Constitució federal per a Espanya, està clar que resulta necessari continuar promovent la primera per fer possible la segona. Per tant, no és tan sols que sigui necessari pensar en el camí practicable en la immediatesa, encara que no estigui exempt de dificultats, sinó que promoure un progressiu funcionament federal de les institucions actuals contribueix. És en aquest sentit que, en aquesta secció del capítol, es fan algunes propostes per avançar en la federalització del país, sense necessitat d'abordar una completa reforma constitucional, que, tanmateix, no esgoten les possibilitats d'avançar per aquesta via:

34 *“Aquest projecte d'una Catalunya plural, unida i civil, i d'una evolució federal a Espanya i a Europa, és, em sembla, l'alternativa desitjable i possible, després de tants sotracs; implica avançar simultàniament per dues vies paral·leles i que s'alimentin l'una a l'altra: la d'un «federalisme dels fets» inspirat en el mètode dels pares fundadors de la Unió Europea (funcionalisme, cogovernança, projectes compartits, aliances reformadores, lleialtat recíproca) i el del camp de les idees i de les sensibilitats, del diàleg, del reconeixement, del respecte. Fer el cim per la via ferrada.”* Obiols, R. (2022). *El temps esquerp*. Dotze apunts contra la decepció política. Barcelona: Arcàdia.

35 Escrivia Francisco Caamaño que Espanya és avui un “Estado de armazón federal sin cultura federal”. Caamaño, F. (2014). *Democracia federal. Apuntes sobre España*. Madrid: Turpial.

36 Montilla Martos, J. A. (2016). *Pensar en federal, actuando en federal*. Revista Española de Derecho Constitucional, 106, p.533–544.

A) Desconcentració del poder judicial³⁷. Es proposa la modificació de la Llei orgànica del Poder Judicial per preveure la possibilitat d'establir òrgans desconcentrats del Consell General del Poder Judicial, que en el cas de Catalunya podria prendre la forma del Consell de Justícia de Catalunya previst a l'Estatut, però que va quedar afectat per la STC 31/2010, de 28 de juny, en considerar que es tractava d'un òrgan autonòmic que no tenia encaix en la Constitució. En aquest sentit, cal assenyalar que la pròpia sentència esmentada admetia *“eventuals fórmules de desconcentració (...) que han de quedar, pel que fa a la seva existència i configuració, a la llibertat de decisió del legislador orgànic”*. Alhora, també resulta necessària la modificació de la LOPJ per incorporar-hi l'habilitació de les autonomies per poder elegir entre jutges i magistrats i per preveure la presidència del president o presidenta del Tribunal Superior de Justícia. Pel que fa a la incorporació dels fiscals a aquest òrgan desconcentrat, caldria modificar la Llei de l'Estatut orgànic del Ministeri Fiscal.

B) Institucionalització de mecanismes federals de govern compartit. Resulta necessari disposar de més i millors mecanismes i procediments de codeterminació i de codecisió, d'integració de voluntats en els processos de presa de decisions a nivell federal.

Les conferències de presidents, les conferències sectorials i multi-sectorials i les formes de participació de les autonomies en la formació de la voluntat comuna de l'Estat, haurien de ser objecte de revisió amb visió de conjunt, i de reforçament de la seva institucionalització. Es proposa l'establiment d'una nova Llei orgànica de participació de les CCAA en la formació de la voluntat comuna de l'Estat.

C) Millora dels mecanismes de participació de les autonomies en l'àmbit de la Unió Europea. Cal revisar les diferents fórmules de

³⁷ Les propostes que fem en aquest sentit van ser ja formulades en l'*Informe sobre la Sentència del Tribunal Constitucional que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat per 50 diputats i senadors del Partit Popular contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, encarregat pel Govern de la Generalitat presidit pel Molt Honorable President, Sr. José Montilla, a un grup d'experts, tot just coneguda la STC 31/2010, de 28 de juny. Aquest informe no es limitava a analitzar el contingut de la sentència i el seu abast o impacte real, sinó que, en alguns aspectes, formulava propostes per tal d'assolir les finalitats originals de les disposicions anul·lades per la via de la modificació de lleis orgàniques, de lleis ordinàries o de l'establiment d'acords polítics.

participació de les autonomies en l'àmbit de la Unió Europea, el seu paper en l'aplicació del dret europeu, i la seva participació en organismes internacionals, amb l'experiència guanyada des de la primera reunió de la CARUE (abans CARCE), l'any 1989. La incorporació del dret europeu a l'ordenament intern podria ser objecte de debat, negociació i acord en el marc de consells interterritorials o conferències sectorials, sense alterar allò que correspon fer als executius i legislatius corresponents.

Així mateix, cal revisar les fórmules per la participació de les autonomies en organismes internacionals i la possibilitat d'establir acords internacionals en matèries de la seva competència.

- D) Millora dels mecanismes de participació de les autonomies en la designació de membres d'òrgans estatals.** Cal reforçar la participació de les autonomies en la designació dels membres d'institucions generals de l'Estat (Tribunal Constitucional, Consell General del Poder Judicial, Tribunal de Comptes, Consell Econòmic i Social), aprofitant els marges de millora possibles sense alterar la configuració constitucional de la seva composició o elecció, allà on sigui possible, i també a través dels mecanismes existents, multilaterals o bilaterals, o fins i tot mitjançant el diàleg i l'acord polític en l'àmbit parlamentari o entre governs.

D'altra banda, al fil d'aquestes darreres consideracions, també es podrien establir mecanismes de participació de les autonomies en els tràmits previs a la designació dels membres d'organismes i agències l'actuació de les quals té una afectació d'àmbit general (Banc d'Espanya, Agència Tributària, Comissió Nacional del Mercat de Valors, Comissió del Sistema Elèctric Nacional, Comissió del Mercat de Telecomunicacions, Agència de Protecció de Dades, Consell de RTVE, etc.).

- E) Reforçar la posició de les Comunitats Autònomes com a part de l'Estat.** Reforç del principi segons el qual les institucions d'autogovern són Estat, el que té impacte sobre la subrogació dels òrgans estatals per les institucions autonòmiques i suposa la necessitat d'actuar amb lleialtat i solidaritat recíproques entre administracions.

- F) Millora dels mecanismes de cooperació horitzontal entre autonomies.** Tot i que s'ha produït un augment de la cooperació horitzontal entre CCAA, i que una part d'aquesta cooperació horitzontal es produeix per canals informals que no fan fàcil la seva identificació com a tal, la doctrina ha tendit a explicar les deficiències de la cooperació horitzontal a Espanya, en termes comparatius amb altres Estats federals o descentralitzats, per raó de factors diversos, com la desconfiança constitucional cap als llaços entre CCAA, les deficiències de disseny dels instruments i procediments existents, i l'intent dels actors involucrats d'evitar les dificultats pràctiques per abordar-la. La doctrina explica que, sovint, els actors institucionals han recorregut al dret privat o a acords informals per cooperar entre si. Així, resulta possible, sense necessitat de reforma constitucional, pensar en un impuls legislatiu a la cooperació horitzontal, o fins i tot, amb menys ambició, facilitar en la pràctica l'establiment d'aquests mecanismes, siguin fòrums de debat multilateral per fixar posicions comunes, relacions bilaterals entre CCAA veïnes o amb problemàtiques similars, convenis i acords interautonòmics, declaracions d'intencions per la col·laboració, protocols de col·laboració mútua, etc.
- G) Millora de la protecció i promoció de la diversitat lingüística d'Espanya**³⁸. Es proposa l'impuls d'una Llei del plurilingüisme, d'àmbit estatal, per desenvolupar el que preveu el preàmbul i els articles 3 i 46 CE. Aquesta llei hauria de contemplar aspectes com el dret d'ús individual, per part de la ciutadania, de les llengües davant l'Administració General de l'Estat, el Poder Judicial i les Corts Generals; l'ús de les llengües per part d'institucions de l'Estat com (TC, JEC, Defensor del Poble, etc.); l'ús de les llengües en documents d'identitat, actes solemnes o en símbols de l'Estat; el desenvolupament de continguts educatius curriculars sobre el caràcter plurilingüe d'Espanya i la possibilitat de conèixer llengües d'Espanya que no són oficials a la pròpia CA; la protecció i promoció de totes les llengües (en l'àmbit educatiu, en la cultura, els mitjans de comunicació, funció pública, toponímia,

38 Pel que fa a aquesta proposta d'una Llei del plurilingüisme, que havia estat plantejada pel Grup Socialista a les Corts Generals, tant en forma de PNL com d'iniciativa legislativa, la formulació concreta s'arreglera amb el contingut del *Manifest pel reconeixement i el desenvolupament de la pluralitat lingüística d'Espanya* (2018), que sembla un molt bon punt de partida per avançar en aquesta direcció.

estudi i recerca, etc.); o la presència del plurilingüisme en l'acció exterior espanyola i a les institucions europees. A més, ha d'incorporar la creació d'un òrgan d'impuls i supervisió del desplegament de la llei, del que en formin part les Comunitats Autònomes, vinculat al Senat i que hi remeti un informe anual.

H) Negociació d'un nou model de finançament autonòmic i reforçament del finançament local. Cal establir un nou model de finançament, tasca pendent atès que l'actual fa temps que hauria d'haver estat revisat. L'ocasió s'ha d'aprofitar per canviar-ne el disseny i reforçar els mecanismes que assegurin la seva revisió periòdica, a banda d'aprofitar-ho per introduir la lògica d'una hisenda federal en el sistema. D'altra banda, també cal abordar el finançament local per garantir la suficiència financera, necessària per tal que els ens locals puguin exercir les seves competències.

3. Secessió, federalisme i millora de l'autogovern a Catalunya

Per **Joaquín Tornos Mas**

Catedràtic de Dret Administratiu UB

I.- La crisi dels Estats sobirans i el ressorgiment dels nacionalismes subestats. II.- De l'Estat de les Autonomies a la reivindicació del dret a decidir i a la secessió. III.- Defensa i crítica de la secessió. A. La defensa de la secessió. a. El dret a decidir. b. No es pot negociar amb l'Estat espanyol. c. Greuges i crida a un millor futur. B. Crítica a la secessió. a. El dret a decidir no existeix. b. El referèndum no és l'única opció. c. La negociació amb l'Estat espanyol. d. La manca de justificació de la secessió a Catalunya per raons materials. IV. Federalisme, millora de l'autogovern i un millor futur per a Catalunya. A. El model constitucional d'organització territorial de l'Estat espanyol com un model tendencial cap al federalisme. B. La reforma constitucional en clau federal. C. Les reformes federals sense reforma constitucional. D. La millora de l'autogovern. V.- Com avançar de forma efectiva cap a una millora de l'autogovern.

I. LA CRISI DELS ESTATS SOBIRANS I EL RESSORGIMENT DELS NACIONALISMES SUBESTATALS

L'Estat sobirà, com a identificació d'una entitat que té el monopoli del poder dins d'un territori i és subjecte de dret internacional, neix als Congressos de Münster i Osnabruck de l'any 1648, cosa que es coneix com la Pau de Westfàlia³⁹.

³⁹ Aquestes idees estan més desenvolupades en el meu treball *Constitucionalismo y sedición*, publicat al llibre col·lectiu *Memorial para la reforma del Estado, Estudios en homenaje de Santiago Muñoz Machado*, CEPC, Madrid 2016, pàg. 1413-1430.

Amb la Revolució Francesa aquest Estat sobirà passa a sustentar-se en dues idees centrals. Hi apareix un subjecte col·lectiu, el poble, que és el titular de la sobirania i en nom del qual s'exerceix el poder. Aquest subjecte ha de ser una realitat unitària, una nació, que viu dins un territori delimitat, amb fronteres sòlides i estables.

Aquest tipus d'Estat passa a ser un model d'èxit que es desenvolupa i s'imposa al món modern. Així, del 1900 a l'any 2000 es passa de 40 Estats sobirans a 185. La Lliga de les Nacions, el 1920, comptava amb 42 Estats. A les Nacions Unides, el 1945, es comptabilitzen 51 Estats sobirans, el 1960, 82, el 1973, 135 i el 1992, 183⁴⁰.

Però aquest model d'Estat comença a entrar en crisi a la segona meitat del segle XX, fonamentalment quan es constata la pèrdua de contingut del concepte originari de sobirania. Conseqüentment, es produeix el ressorgir dels nacionalismes subestats a diversos Estats desenvolupats. Aquest fenomen, que alguns han qualificat de neonacionalisme, és una realitat indiscutible, especialment rellevant al Regne Unit, Canadà i Espanya, però també reconeixible amb diferents intensitats en altres Estats⁴¹. Així, s'ha afirmat que a la segona meitat del segle XX el nacionalisme recupera "les seves marques de noblesa"⁴². El nacionalisme, es diu, no era mort, esperava la seva oportunitat, i els pobles integrats als Estats que es van construir forçant la idea que existia una realitat nacional uniforme busquen fórmules que els permetin expressar la seva identitat nacional en un món on les categories tradicionals ja no tenen sentit.

40 Prenc aquestes dades de Hopkins, J. *Devolution in context . Regional, federal and developed government in the european unión*. Cavendish Publishing Limited, London 2002.

41 Sobre aquesta qüestió es poden consultar , entre d'altres, Keating,M. *Nations against the State. The news politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*. Palgrave, London 2001; *Sovereignty and plurinational democracy: problems in political science*. en "WALKER,M. Editor. *Sovereignty in transition*. Oxford- Portland- Oregon. Portland 2003, pàg. 191-209; Tierney ,S. *Reframing Sovereignty? Sub-estate National Societies and Contemporary Challenges to the Nation-State*. *International and Comparative Law Quarterly*, gener 2005, 161-183. Requejo, F. *Political Liberalism in Multinational States: the legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism*, en Gagnon/Tully, *Multinational Democracies*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, 110-132.

42 Prenc aquestes paraules de Rechev ,G.,al pròleg del llibre de Keating, M. *Les défis du nationalisme moderne*, Quebec, Catalogne, Ecosse, Presses de l'Université de Montreal, 1977: el nacionalisme "est en train de regagner ses lettres de noblesse".

II. DE L'ESTAT DE LES AUTONOMIES A LA REIVINDICACIÓ DEL DRET A DECIDIR I A LA SECESSIÓ

Les entitats subestatales, les “nacions sense estat”, posen en relleu la manca de resposta a les seves reivindicacions polítiques, econòmiques, culturals, lingüístiques. En aquesta reivindicació una dada rellevant és que els plantejaments de les nacions subestatales, centrats a reclamar més autogovern i el reconeixement de formar part d'un Estat plurinacional, han donat pas algunes vegades a la reivindicació del dret a la *self-determination* i la secessió si una majoria suficient reclama l'exercici d'aquest pretès dret col·lectiu⁴³.

Dins aquest procés s'ha de situar l'evolució del nacionalisme català, que des de posicions autonomistes, centrades en el reconeixement de la singularitat i d'una àmplia autonomia política (àmplies competències exclusives i recursos financers suficients), ha evolucionat cap a la reivindicació del dret a decidir, com a dret a la secessió⁴⁴.

A Catalunya aquest procés cap a la reivindicació secessionista, procés evolutiu, dilatat en el temps i encara no conclòs, té el seu origen immediat al final de l'any 2012, després de la manifestació de l'11 setembre 2012 en què es reivindica “Catalunya com a nou Estat d'Europa” i ja es planteja obertament l'opció secessionista. Es dona per definitivament esgotat l'esforç reformista i es fixa com a objectiu el dret a decidir per convertir Catalunya en un nou Estat d'Europa si aquesta és la decisió majoritària dels catalans (Resolució 742/IX de 27 de setembre de 2012, votada a favor per CiU, ERC, ICV-EU, SI, els vots en contra del PP i Cs i l'abstenció del PSC).

La Resolució 742/IX proclama solemnement el dret imprescriptible i inalienable de Catalunya a l'autodeterminació com a expressió de la seva sobirania com a nació i s'afirma que s'obre una nova etapa basada en el dret a decidir, encara que no s'oculta que l'objectiu últim del procés és que Catalunya es converteixi en un nou estat d'Europa⁴⁵.

43 Vid. al respecte Requejo/Sanjaume. *Explaining Secessionism: What we really know about it?* Cogotatio, Lisboa, 2021.

44 Vid. Aja, E. *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madri, 2012, pàg. 15 a 29.

45 Després de les eleccions anticipades del 25 novembre 2012 el nou Parlament ratificà en l'es-

Aquest objectiu es va traduir més tard en la Llei 10/2014 de 17 de març de consultes populars no referendàries i altres formes de participació social i la celebració d'una consulta el 9 de novembre (prohibida pel Tribunal Constitucional), d'acord amb la pregunta aprovada el desembre del 2013 pel president de la Generalitat. Posteriorment, amb el Sr. Puigdemont com a president de Catalunya, es fa un clar pas endavant amb les lleis anomenades de desconnexió de 2017 i el referèndum de primer d'octubre de 2017, per preguntar als ciutadans de Catalunya si volien que Catalunya passés a ser un Estat independent amb forma de República. El referèndum se celebrà amb fortes tensions per la prohibició del Govern de l'Estat i la molt dura intervenció de la policia de l'Estat. El 21 d'octubre el Govern de l'Estat va posar en marxa el mecanisme de l'article 155 de la Constitució, suspentent l'autonomia i convocant eleccions a Catalunya.

No és intenció d'aquest treball analitzar aquests fets i les seves conseqüències. Són prou coneguts. Però sí destacar com a Catalunya els partits que assumeixen el govern han proposat trencar amb el model constitucional i defensen com a objectiu central del seu govern l'assoliment de la independència. Davant d'aquest posicionament el que sí que ens interessa analitzar són els arguments que s'han utilitzat a favor de la secessió, per passar a criticar aquesta opció des de diverses perspectives, i oposar davant de la reivindicació secessionista el model federal com a la millor via per donar resposta efectiva a les legítimes reivindicacions catalanes i aprofundir en l'autogovern.

III. DEFENSA I CRÍTICA DE LA SECESSIÓ

A. La defensa de la secessió.

La secessió com a objectiu polític es tracta de fonamentar, en síntesi, en tres grans arguments: el dret a decidir, i, per tant, també el dret a decidir la secessió, és una manifestació d'exercici democràtic que no pot ser negada; no es pot negociar amb l'Estat espanyol; els greuges que han causat al poble de Catalunya i els avantatges d'un govern propi.

sencial l'anterior Resolució mitjançant la Resolució 5/X 2013, reiterant que el poble de Catalunya té caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà.

a. El dret a decidir.

Les reivindicacions independentistes en general, i a Catalunya també, acostumen a invocar com a fonament de la seva reivindicació el dret a decidir, en el nostre cas, el dret del poble català a decidir la seva forma de relacionar-se amb l'estat espanyol, dret que es considera inherent al principi democràtic.

Aquest plantejament s'acostuma a formular com una veritat indiscutible, formulant la següent pregunta ¿tu que negues el nostre dret a decidir, et dius demòcrata? Segons aquest raonament el dret a decidir el propi futur per part del poble català no cal que estigui reconegut en cap norma, és un dret inherent als pobles i s'ha de poder exercir quan el "poble" vol fer-ne ús.

b. No es pot negociar amb l'Estat espanyol.

Un segon argument és que tots els intents per negociar millores en el sistema autonòmic han fracassat. El cas emblemàtic seria la reforma de l'Estatut d'Autonomia, reforma pactada i limitada després per la sentència del Tribunal Constitucional. També els intents posteriors d'un pacte fiscal. L'Estat, es diu, és un mur que es nega a reconèixer la singularitat catalana, el dret d'autodeterminació, un concert econòmic, un increment de les inversions... Davant d'aquesta reiterada manca de voluntat de donar resposta a les reivindicacions catalanes dintre del marc constitucional, l'única via que queda és la sortida de l'Estat.

c. Greuges i crida a un millor futur.

Els arguments a favor de la secessió s'han fonamentat en general (en tots els casos de reivindicacions secessionistes) a partir de posar de manifest greuges culturals, econòmics o polítics, greuges que s'afirma comporten un tracte discriminatori, injust i perjudicial per a un poble que, es diu, viu oprimat. A aquests arguments s'afegeix l'afirmació que la independència comportaria crear un estat més democràtic i amb un millor futur socioeconòmic per als ciutadans i ciutadanes del nou Estat.

Aquests plantejaments s'han estudiat recentment analitzant les propos-

tes de CiU, Junts, ERC i la CUP a favor de la independència⁴⁶. La defensa de la independència tracta de buscar suport denunciant greuges, però també amb un missatge positiu a favor d'un futur millor, i afegint que la separació unilateral de l'estat no comporta riscos greus.

B. Crítica de la secessió.

a. El dret a decidir no existeix.

En primer lloc, cal dir que el “dret a decidir” és un concepte poc precís, per la qual cosa dins del mateix es poden situar continguts diferents. Com ja hem dit en un treball anterior⁴⁷ relatiu a la sentència del Tribunal Suprem 459/2019, “los acusados alegan el ejercicio del derecho a decidir, pero lo cierto es que este pretendido derecho es de inexistente configuración legal, por lo que su contenido puede tener diferentes acepciones. Derecho a decidir ¿qué, sobre qué, cómo, cuándo? La reiterada apelación al derecho a decidir por los defensores de la independencia de Cataluña supone de hecho la voluntaria referencia a un concepto polisémico que puede englobar diversos contenidos y, por ello mismo, puede suscitar la adhesión de una pluralidad de personas en la defensa del mismo”⁴⁸.

46 Vid. el treball de Elias/Franco – Guillen, *Justifying Secession in Catalonia: resolving grievances or a means to a better future?* Politics and Governance, 2021, volum 9, 453-464. La seva anàlisi se centra en el període 2008-2018.

47 Vid. mi trabajo *La inexistencia del derecho a decidir y la inexistencia de una causa de exoneración penal*, en *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, 2020.

48 En el treball esmentat en la nota anterior afegiem: “A nuestro entender bajo la expresión derecho a decidir se pueden englobar tres pretensiones diferentes. Una primera sería aquella que entiende el derecho a decidir como el derecho a poder expresar la voluntad de querer ser, de querer ser o no un estado independiente. Sería más bien reivindicar el derecho a poder decidir. Este derecho no ha sido negado ni limitado en ningún momento en la España constitucional, pues se puede ejercer libremente el derecho de expresión, reunión y manifestación para expresar esta voluntad, de forma individual y colectiva. Una segunda acepción es entender que el derecho a decidir es el derecho individual de todos los ciudadanos a poder votar en un referéndum sobre la vinculación de una parte del territorio del Estado al conjunto del mismo. El derecho a decidir se identifica con la reivindicación de una democracia deliberativa. Este derecho lleva a reclamar al responsable político a que ponga las urnas para poder ejercer el derecho de voto. En este caso este pretendido derecho choca con su falta de reconocimiento en la Constitución y su contradicción con lo dispuesto en el artículo 92 y en los artículos 167 y 168 de la misma, preceptos que establecen los procedimientos para su reforma. El artículo 92 establece que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. Decidir sobre la separación de una parte del Estado es sin duda una cuestión política de especial trascendencia, razón por la cual todos los ciudadanos del Estado deberían ser llamados a votar. Por otra parte, si el referéndum se pretendiera que tuviera efec-

L'ambigüitat del concepte del dret a decidir ha estat expressament buscada per les forces sobiranistes, ja que dins del mateix es poden agrupar diverses sensibilitats polítiques. Així, aquelles que són favorables a una consulta, encara que no estiguin a favor de la independència, juntament amb aquelles que sí que estan a favor de la independència. Això permet a les forces sobiranistes afirmar que compten amb una àmplia majoria a favor de les seves tesis.

Si bé les diverses reivindicacions difereixen, la voluntat secessionista amagada dintre del dret a decidir afecta de manera directa el concepte de sobirania nacional⁴⁹.

La reivindicació d'una sobirania pròpia en virtut de la qual una part del territori pot decidir lliurement separar-se del conjunt de l'Estat a través d'una declaració unilateral d'independència, dret d'autodeterminació o de secessió, nega l'existència de la sobirania de la nació espanyola, i, per tant, s'oposa frontalment a l'article 1.2 de la Constitució. Aquest dret de secessió no existeix, com ha recordat el Tribunal Suprem en la sentència 459/2019 en els termes següents: “el ‘derecho a decidir’, como derecho atribuible a una parte de la ciudadanía que reside en una comunidad autónoma, no tiene cobertura normativa, ni por sí, ni mediante su artificiosa asimilación al derecho de autodeterminación de los pueblos. No existe anclaje jurídico para el ‘derecho a decidir’, entendido este como un derecho con respaldo internacional. Y no existe, ni siquiera ensanchando al máximo las posibilidades que para cierto sector de la dogmática ofrece la dimensión consuetudinaria del derecho internacional o, desde otra perspectiva, la proclamación de ciertos principios generales reconocidos por las naciones civilizadas (cfr. Art. 38.1.b y c del Estatuto de la Corte

tos vinculantes supondría introducir una nueva forma de reforma constitucional al margen de la misma, lo que obviamente no es posible. En tercer lugar cabe entender el derecho a decidir como el ejercicio del derecho colectivo de un pueblo, de una nación que forma parte de un Estado plurinacional, a decidir de forma unilateral su separación del Estado. Esto es, ejercer el derecho de secesión o de autodeterminación. Este derecho tampoco está reconocido en nuestra Constitución, y su pretendido ejercicio supone un enfrentamiento frontal con el Estado existente”.

49 En la sentencia 459/2019 el Tribunal Suprem afirma que en aquest procés «el derecho a decidir» aparece como una recurrente invocación que se apoyaría en los mismos presupuestos de titularidad, ejercicio y reconocimiento que el derecho de autodeterminación”. Per aquesta raó el Tribunal identifica el dret a decidir que alegan els acusats amb el dret col·lectiu d'autodeterminació.

Internacional de Justicia, anexo a la carta de Naciones Unidas de 26 de junio de 1945)”.
Però, a més, no es pot admetre l’afirmació que el dret a decidir és inherent a la democràcia. La democràcia no es pot separar de l’Estat de dret. No es pot oposar el principi democràtic al principi de legalitat. Això vol dir que no es pot decidir sobretot, ni que qualsevol col·lectiu pot decidir quan i sobre que vol votar amb la finalitat última d’imposar el resultat de la votació. L’exercici del dret de vot s’ha de dur a terme sobre determinades qüestions i d’acord amb els procediments legals. En un Estat constitucional com l’Estat espanyol la democràcia obliga a respectar el marc constitucional⁵⁰. Cap autoritat, cap govern, pot invocar el seu origen democràtic per infringir la llei.

Un pas interessant en la configuració del dret a decidir el va donar el Tribunal Constitucional en la seva important sentència 42/2014 de 25 març, en la que va analitzar la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual es va aprovar la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya⁵¹. Decisió que va declarar contrària als arts. 1.2, 2, 9.1

50 En aquest sentit, el Tribunal Suprem en la sentència 459/2019 va afirmar que “la conversión del derecho a decidir cómo indiscutible facultad inherente a todo ser humano, en un derecho colectivo asociado a un pueblo, encerrará siempre un salto en el vacío. No existe un derecho a decidir ejercitable fuera de los límites jurídicos definidos por la propia sociedad. No existe tal derecho. Su realidad no es otra que la de una aspiración política”.

51 La Resolució estava integrada per un preàmbul i per la Declaració pròpiament dita, que li dona títol. El preàmbul fa referència a la Resolució 742/IX, de 27 de setembre de 2012, en què el Parlament va constatar «la necessitat que el poble de Catalunya pogués determinar lliurement i democràticament el seu futur col·lectiu per mitjà d’una consulta»; i a les darreres eleccions al mateix Parlament, del 25 de novembre del 2012, que «van expressar i confirmar aquesta voluntat de forma clara i inequívoca».

La Declaració, aprovada, segons el seu preàmbul, per «dur a terme aquest procés... en representació de la voluntat de la ciutadania de Catalunya expressada democràticament a les darreres eleccions», té per títol, igual que la Resolució per la qual va ser aprovada, «Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya». El Parlament «acorda iniciar el procés per fer efectiu l’exercici del dret a decidir perquè els ciutadans i ciutadanes de Catalunya puguin decidir el seu futur polític col·lectiu», d’acord amb els principis que a continuació es recullen. El primer dels principis esmentats porta per rúbrica «sobirania» i s’hi diu que «[el] poble de Catalunya té, per raons de legitimitat democràtica, caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà». Els altres principis, els continguts dels quals apareixen recollits en els antecedents d’aquesta Sentència, són els de «legitimitat democràtica», «transparència», «diàleg», «cohesió social», «europeisme», «legalitat», «paper principal del Parlament». i «participació». Al paràgraf amb què conclou la Declaració, «[el] Parlament de Catalunya anima tots els ciutadans i ciutadanes a ser protagonistes actius en el procés democràtic d’exercici del dret a decidir del poble de Catalunya».

i 168 CE i als arts. 1 i 2.4 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC).

El Tribunal, després d'admetre el recurs⁵², i de declarar la inconstitucionalitat de la declaració, en el punt que afirma que «El poble de Catalunya té, per raons de legitimitat democràtica, caràcter de subjecte polític i jurídic sobirà», aborda les referències al «dret a decidir», introduint en aquest punt consideracions de gran interès.

El Tribunal afirma “que les referències al “dret a decidir” es poden enjudiciar de forma separada, “ja que s’inclouen en la part inicial de la Declaració (en relació directa amb la iniciació d’un procés)” i en diferents principis de la Declaració (segon, tercer, setè i novè, paràgraf segon). Aquests principis, diu el Tribunal, són adequats a la Constitució, perquè si bé el «dret a decidir dels ciutadans de Catalunya» no apareix proclamat com una manifestació d’un dret a l’autodeterminació no reconegut a la Constitució, o com una atribució de sobirania no reconeguda en ella, pot ser entès com una aspiració política a la qual només es pot arribar mitjançant un procés ajustat a la legalitat constitucional pel que fa als principis de «legitimitat democràtica», «pluralisme», i «legalitat», expressament proclamats a la Declaració en estreta relació amb el «dret a decidir».

En aquesta sentència interpretativa el Tribunal afirma que hi ha una interpretació constitucional de les referències al dret a decidir. Però, com en tota sentència interpretativa, el Tribunal el que fa és construir el contingut del concepte discutit, per tal de poder encaixar-lo a la Constitució, cosa que al final suposa que el dret a decidir no és el que el Parlament català intentava exercir, sinó una cosa molt diversa. Se salva la referència a aquest dret, però se n’ha canviat totalment el contingut. Per això el que escau és analitzar què entén el Tribunal Constitucional per dret a decidir, ja que només aquesta accepció és la que es pot reconèixer com a conforme amb la Constitució.

Doncs bé, per al Tribunal Constitucional el dret a decidir no és equivalent al dret a l’autodeterminació ni al reconeixement de la sobirania del poble català. El dret a decidir és simplement una aspiració política a la qual, a més, només es pot donar contingut mitjançant un procés ajustat a la

52 Sobre el contingut d’aquesta sentència es pot veure el meu treball *Constitucionalismo y secesión*, op.cit.

legalitat constitucional respecte dels principis de legitimitat democràtica pluralisme i legalitat.

El Tribunal afegeix una consideració final d'una rellevància especial. El Tribunal afirma que “la primacia de la Constitució no s’ha de confondre amb una exigència d’adhesió positiva a la norma fonamental, perquè en el nostre ordenament constitucional no hi té cabuda un model de democràcia militant, és a dir, un model en què s’imposi, no ja el respecte, sinó l’adhesió positiva a l’ordenament i, en primer lloc, a la Constitució... que aquest Tribunal ha reconegut que tenen cabuda al nostre ordenament constitucional totes les idees que es vulguin defensar i que no existeix un nucli normatiu inaccessible als procediments de reforma constitucional”. A això afegeix que “el plantejament de concepcions que pretenguin modificar el fonament mateix de l’ordre constitucional té cabuda al nostre ordenament, sempre que no es prepari o defensi a través d’una activitat que vulneri els principis democràtics, els drets fonamentals o la resta dels mandats constitucionals, i l’intent de la seva consecució efectiva es faci en el marc dels procediments de reforma de la Constitució, ja que el respecte a aquests procediments és, sempre i en tot cas, inexcusable”.

D’aquesta manera, el dret a decidir es rebaixa a la categoria d’una aspiració política legítima, que s’ha d’exercir a través del procediment de revisió constitucional. Ni és el dret d’autodeterminació, ni el dret a convocar una consulta. És simplement el dret a iniciar un procediment, un procediment de reforma constitucional. Com hem apuntat, una cosa molt diferent del que les forces sobiranistes han ofert als seus seguidors com a dret inalienable dels pobles a decidir lliurement el seu futur.

En aquest mateix sentit, el Tribunal Suprem, en la sentència 459/2019⁵³, relativa als processaments pels fets derivats de la llei 19/2017 reguladora del referèndum d’autodeterminació i la llei 20/2017 de transitorietat jurídica i fundacional de la República, va afirmar que *“la Sala reconoce la legitimidad de cualquier ideario colectivo de futuro incluso aunque su*

53 Sobre les referències al dret a decidir i el dret d’autodeterminació en la sentència 459/2019 es pot veure el treball de Lagabaster, I. *Democracia, derecho a decidir, desobediencia civil. Sobre las causas de justificación en la sentencia 459/2019*, Institut d’Estudis per l’Autogovern, Barcelona, 2021, i el meu treball *La inexistencia del derecho a decidir y la inexistencia de una causa de exoneración de responsabilidad penal*, en *El Cronista del Estado social y democrático de derecho*, 2019.

implantación suponga reinventar las bases definidas por el poder constituyente. Pero ese ideario de futuro no puede construirse unilateralmente". I afegeix: "el respeto a los mecanismos jurídicos fijados por el poder constituyente para avanzar hacia nuevos horizontes de convivencia es un bien jurídico penalmente tutelable, siempre que para su derribo se acuda a medios ejecutivos penalmente desaprobados".

El dret internacional tampoc dona suport a l'exercici unilateral del dret d'autodeterminació. El plantejament clàssic del dret d'autodeterminació parteix del seu reconeixement per les Nacions Unides els anys 1950 a 1960, vinculat als processos de descolonització. Els Estats colonitzadors van constatar en aquell moment que per raons ideològiques, de seguretat i, sobretot, econòmiques, els resultava més convenient reconèixer l'existència de nous Estats amb què passaven a mantenir forts llaços econòmics i sobre els quals exercien un intens control polític. S'explica així el notable increment d'Estats sobirans aquests anys.

Però aquest dret dels pobles a la seva *self-determination* mai no es va reconèixer de forma absoluta, i la mateixa institució de les Nacions Unides en la seva resolució 1514 XV de 1960 va establir el principi d'integritat dels Estats sobirans, principi que es reitera a la declaració de principis de dret internacional del 1970. Els Estats que creen i aproven aquests Tractats defensen la seva existència i les seves fronteres en garantia de la seva pròpia estabilitat. Per això, el dret a la secessió només es reconeix com una cosa excepcional en els casos de colonialisme, ocupació estrangera, règims racistes i desintegració de l'Estat. El dret internacional, com reconeix la doctrina majoritària, no contempla el dret a la secessió. També han negat l'existència d'aquest dret diversos Tribunals Constitucionals, així el Tribunal Suprem dels EUA en la seva coneguda decisió *White vs Texas*, el Tribunal Constitucional italià a les consultes de l'autodeterminació del Veneto, 470/1992 i 496/2000, i la Cort Suprema del Canadà en la seva coneguda resolució de 1998⁵⁴.

En el recent procés cap al referèndum sobre la independència d'Escòcia el principi de *self-determination* també va estar present, i en un pri-

⁵⁴ Sobre el dret a decidir en l'ordre europeu i internacional es pot veure MEDINA ORTEGA, *El derecho de secesión en la Unión Europea*, Fundació AM Escudero, 2014; X. PONS, *Los procesos de secesión ante el derecho internacional*, Blog de l'IDP, 13 octubre 2017.

mer moment no van faltar referències a l'existència d'un pretès dret de *self-determination* del poble escocès, així com referències a la sobirania del poble escocès i la seva competència per decidir lliurement sobre la seva forma de relació amb el RU.

L'any 2003, el líder de l'SNP, Jhon Swinney, en jurar el seu càrrec com a diputat del Parlament escocès ho va fer amb les paraules següents: *“en representació dels meus companys, reafirmo que la primera lleialtat de l'SNP és respecte del poble escocès d'acord amb la tradició constitucional de la sobirania popular”*. Robin Harper, del partit verd escocès, en el mateix acte va manifestar: *“en representació del partit verd escocès afirmo que la nostra prioritat serà servir el poble d'Escòcia que és sobirà a la seva terra”*.

Tot i això, més tard el procés cap al referèndum i la possible independència escocesa se situarà dins del marc constitucional i amb respecte a la sobirania del Parlament de Westminster. El Govern del RU nega de manera contundent l'existència del dret a la *self-determination* i la sobirania del poble escocès.

Quan s'arriba a l'acord entre el Govern del RU i el Govern d'Escòcia per a la celebració del referèndum, es va voler deixar molt clar que la sobirania seguiria al Parlament de Westminster, i quan s'acorda la celebració del referèndum s'insisteix en aquesta idea. Ni el dret intern, ni el dret internacional reconeixen un dret de secessió.

El RU accepta la celebració d'un referèndum, i Escòcia accepta que aquest referèndum es dugui a terme en virtut dels poders que li atribueix el Parlament del RU i d'acord amb les condicions generals pactades prèviament per les dues parts.

El Govern escocès, per tant, exerceix una legítima reivindicació política a favor de la independència d'Escòcia, però aquesta reivindicació ni és exercici d'un poder sobirà ni d'un dret que no està reconegut ni a la Constitució no escrita del RU ni al dret internacional⁵⁵. En tot cas, es pot concloure que el dret a la secessió unilateral dins d'un Estat constitu-

55 Vid. al respecte el meu treball *De Escòcia a Catalunya. Referèndum y reforma constitucional*, Iustel, Madrid 2015.

cional democràtic no existeix, ni en els ordenaments estatals (llevat de comptadíssimes excepcions), ni en l'ordenament internacional.

El debat sobre la conveniència de portar a les Constitucions d'Estats compostos el reconeixement d'aquest dret és un debat recentment obert en què de moment semblen advertir-se més riscos que avantatges⁵⁶.

b. El referèndum no és l'única opció.

La manca de cobertura normativa del dret a decidir no és l'únic argument en contra d'un referèndum per la independència. Com es va dir en el document *Ideas para una reforma de la Constitución*⁵⁷, a més de les raons d'orde jurídic per oposar-se a un referèndum sobre la independència de Catalunya, cal tenir en compte que *“el referèndum que pregunta sí o no a la independència provoca la ruptura de la comunidad política. Un resultado ajustado en contra de la independència no zanja el problema y habrá generado una gran división interna. Si el resultado es favorable al si por escaso margen se abriría un proceso irreversible que provoca, en todo caso, un alto nivel de confrontación. Por ello, el referéndum no puede plantearse antes de intentar otros cauces menos traumáticos como es la reforma constitucional de model territorial. La reforma constitucional permite debatir sobre contenidos, formular propuestas concretas que generen amplios consensos y, posteriormente, someter esta propuesta a referéndum. De este modo se da satisfacción a la reivindicación de decidir el futuro político, però se vota tras un amplio debate y con el fin de someter a juicio un texto con contenido”*.

En sentit similar, l'Informe elaborat per la University College London el

56 Recentment s'ha obert un cert debat sobre la conveniència o no de constitucionalitzar el dret a la secessió, és a dir, reconèixer al propi text de la Constitució l'existència d'uns subjectes als quals es reconeix el dret de separar-se a través d'una determinada via procedimental de l'Estat de què formen part. En aquest sentit, es pot citar el número de la Revista italiana Istituzioni del Federalisme, número 4 de 2014, que es dedica al tema “secessione e diritto all'autodeterminazione”. A la presentació del contingut del número de la Revista el professor Frosini reconeix que la secessió està prohibida tant a nivell dels diferents ordenaments interns com del dret internacional. Però es pregunta si és possible repensar la secessió en termes de la seva compatibilitat amb les Constitucions dels Estats, i es planteja si el seu reconeixement constitucional no podria suposar una manera de desposseir-la del poder evocatiu com a exercici d'un principi democràtic radical.

57 Informe dirigit pels professors AJA y MUÑOZ MACHADO, Madrid 2017.

juliol de 2018, *“Report of the Independent Commission on Referendums”* també reclama un ús limitat i prudent dels referèndums, afirmant que *“they can be useful tools for promoting citizen participation in decision-making, but they are not the only, or necessarily the best, way of doing so”*. L'Informe destaca la polarització provocada per un referèndum binari, en el que per exemple es pregunta sobre la secessió, sí o no, i la manca de possibilitat de debatre sobre diferents opcions. En tot cas, suggereix que el referèndum es dugui a terme sobre un text prèviament debatut, com seria el cas del referèndum sobre la reforma constitucional en clau federal.

c. La negociació amb l'Estat espanyol

La reivindicació secessionista es tracta de fonamentar, en segon lloc, amb l'afirmació que les vies per resoldre els greuges soferts per Catalunya dintre del marc constitucional no han estat possibles, que els governs de l'Estat espanyol són un mur infranquejable, que el pacte constitucional de 1978 s'ha vulnerat i que de fet es constata un procés de recentralització. El fet que demostraria aquestes afirmacions és la retallada soferta per l'Estatut d'Autonomia aprovat pel Parlament de Catalunya i referendat pel poble de Catalunya en la sentència del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de juny.

No es pot negar que els governs de l'Estat espanyol no han entès, o no han volgut entendre, l'abast de les reivindicacions catalanes i el seu diferent contingut, econòmic, polític i cultural. Reivindicacions en ocasions justificades, en particular les de contingut econòmic (sistema fiscal, inversions al territori de Catalunya) o polític (limitacions competencials, reduint el contingut polític de l'autonomia).

Però en un Estat descentralitzat políticament, les tensions entre l'Estat central i els estats, *landers*, regions o comunitats autònomes que integren la unitat, sempre existeixen, i tenen en el propi sistema constitucional les formes per tractar de donar resposta als conflictes.

Com ja hem dit, la crítica dels partits nacionalistes a la manca de resposta dintre de les vies constitucionals té part de raó. Però també s'ha de tenir en compte que de vegades les reivindicacions poden ser inassolibles

(amnistia i autodeterminació), s'han plantejat en moments no adequats (plantejar un pacte fiscal el 2012 en plena crisi econòmica) o oblidant la seva importància política general, com la reforma de l'Estatut d'Autonomia sense comptar amb el principal partit de l'oposició.

El plantejament bilateral d'algunes reivindicacions, com la reforma del sistema fiscal, també debilita el poder trobar solucions a un problema que afecta el conjunt de l'Estat. La manca de voluntat de participar en el govern de l'Estat, la resistència o el refús a utilitzar els mecanismes de col·laboració i coordinació, com les conferències sectorials o les conferències de presidents, i declaracions o actituds que van en contra del principi de lleialtat constitucional, dificulten les possibilitats de diàleg i acords.

La recent creació d'una taula de negociació política creiem que se situa en el camí correcte, ja que ha de permetre recuperar, en primer lloc, la confiança dels dos governs en l'altra part i, en segon lloc, actuar políticament per tractar de donar resposta a les legítimes reivindicacions catalanes dintre del respecte del marc constitucional i dels interessos generals de l'Estat espanyol.

En tot cas, la manca de resposta política dels governs de l'Estat espanyol a legítimes reivindicacions catalanes, no justifica, com veurem a continuació, el recurs a la secessió ni que no existeixen altres vies millors per donar resposta als interessos de Catalunya.

d. La manca de justificació de la secessió a Catalunya per raons materials.

Com ja hem vist, el dret a decidir no existeix i, per tant, la secessió de Catalunya és una opció contrària al dret que legitima l'Estat a fer ús dels mecanismes legals per oposar-s'hi i sancionar les persones que adoptin actes amb eficàcia jurídica amb la voluntat de fer-la efectiva.

La inconstitucionalitat de la secessió és l'argument que ha utilitzat l'Estat espanyol per oposar-se a la petició d'un referèndum com a pas previ a la secessió, i l'argument per recórrer al mecanisme de l'article 155 de la Constitució quan es va intentar fer efectiva la secessió. En els dos casos l'Estat actua d'acord amb la Constitució i el respecte de l'Estat de dret.

Però aquesta no ha de ser l'única resposta. La negativa a la secessió s'ha de complementar amb altres arguments que neguin el recurs a la secessió, no ja per raons merament jurídiques, sinó també per raons materials, argumentant que no es donen les condicions que podrien justificar per raons de justícia material el recurs a la secessió, i que existeix una altra alternativa efectiva per millorar l'autogovern de Catalunya i la vida dels catalans.

El cert és que en els últims anys han proliferat els estudis sobre la secessió, i s'ha plantejat la necessitat d'ampliar el debat més enllà de la qüestió normativa (¿és constitucional l'exercici de la secessió?) per tractar de donar resposta a la pregunta de “en quines condicions la secessió d'una part d'un Estat pot estar justificada?”⁵⁸.

Si d'acord amb el nostre Tribunal Constitucional la reivindicació secessionista té lloc dintre de la Constitució, el que cal examinar és si existeixen arguments per defensar aquesta opció, i si aquesta opció és la millor possible per al futur de Catalunya. No n'hi ha prou amb rebutjar les peticions de referèndum amb l'argument de què és inconstitucional (cosa que és certa). Cal també donar arguments a qui el sol·liciten en el sentit que la

58 Sobre el dret a la *self-determination* o a la secessió en els Estats moderns i la seva possible justificació vid. Buchanan, A. *Secession and democracy*, en WALKER, M. Editor. *Sovereignty in transition*. Oxford- Portland- Oregon. Portland 2003. Theories of secession. Philosophy and Public Affairs, vol. 26, 2006, pàg. 31-61; astellino, J- *International law and self-determination*. Martinus Nijhoff Publishers. La Haia-Boston- Londres. La Haia 2000. Dahbour, O. *Self-determination without nationalism. A theory of post-national sovereignty*. Temple University Press. Philadelphia 2013. French, D. Editor. *Statehood and self-determination*. Cambridge University Press. Cambridge 2013. G Kohen, M. *Secession: international perspectives*. Cambridge University Press, Cambridge 2006. Moore, M. Editor. *National self-determination and secession*. Oxford University Press. Oxford 1998. Norman, W.J. *Negotiating nationalism, nation building, federalism and secession in the multinational state*. Oxford University Press. Oxford 2006. Radan, P. *Secession in constitutional law*, en Pavkonica, A. Radan, P. *The Ashgate Research Companion to secession*. Ashgate. Farnham-Burlington 2011, pàg. 335-344. Raic, D. *Statehood and de law of self-determination*. Kluwer Law International. La Haia-Londres-Nova York. La Haia 2002. Walter, Ch. *Self-determination and secession in international law*. Oxford University Press, Oxford 2014. Weller, M. *Escaping the self-determination trap*. Cambridge University Press. Leiden-Boston. 2008. Wellman, CH. *A theory of secession: the case for political self-determination*. Cambridge University Press. Cambridge 2005. *Més recentment, entre nosaltres, vid. Bossacoma, P. Morality and legality of secession: a theory*, Mac Millan, London, 2020, i Caggiao/Bossacoma/Ferraiuolo. *La legitimidad de la secesión a debate*, Los libros de la Catarata, Barcelona 2021.

secessió no té justificació material a Catalunya i que els problemes de Catalunya tenen millor resposta mitjançant altres mesures.

Com ja hem vist a Catalunya, el recurs a la secessió s'ha defensat acumulant una sèrie de greuges, de caràcter polític, econòmic i cultural, afegint un relat sense proves sobre el millor futur que comportaria la independència. D'alguna forma, sembla que s'hagi volgut recórrer a les *remedial right theories* (el dret de revolució dels pobles davant les injustícies) de Buchanan.

La secessió per tal de posar fi als greuges soferts s'ha tractat de reforçar en els últims anys amb la desqualificació de l'Estat espanyol com a Estat de dret, i la desqualificació del poder judicial estatal, al que s'acusa d'emprendre una batalla jurídica contra l'independentisme.

També en aquest cas, com ja hem dit abans, no es pot negar la justificació d'algunes crítiques pel tractament econòmic i polític de la Generalitat. També són certes les crítiques a la reacció del govern del Partit Popular davant de la celebració del referèndum il·legal del primer d'octubre de 2017, utilitzant la força per impedir la votació, i l'existència d'una "policia patriòtica" que ha actuat amb procediments totalment rebutjables. Però això no permet negar a l'Estat espanyol la seva consideració com Estat de dret, un Estat que en la seva Constitució dissenya un model d'organització territorial descentralitzat, que ha permès una forta descentralització, i que permet la defensa de la independència dintre del marc constitucional.

Davant de les reiterades crítiques a l'Estat espanyol amb la finalitat de fonamentar que el poble català és un poble oprimat per un Estat que no respecta els principis de la democràcia i l'estat de dret, és interessant llegir el power point del professor Bueno Armijo de la Universitat de Còrdova titulat "*España es (no tan) diferente*" (27 setembre 2018). En aquest document es posa de manifest com Espanya ocupa les posicions més altes en els dos rànquings sobre qualitat democràtica, Freedom House i The Economist de 2017. Per altra banda, Espanya ha estat condemnada pel Tribunal d'Estrasburg en 151 ocasions, en enfront de les 2351 d'Itàlia, 1948 de Rússia, 985 de França, 540 del Regne Unit o 229 de Bèlgica.

Un altre intent de fonamentar la secessió de Catalunya, especialment reiterat en els últims anys, és la crítica al poder judicial espanyol, al que s'atribueix un paper militant en contra de l'independentisme, un poder instrumentalitzat per les forces contràries als partits independentistes i, per tant, un ús reiterat del *lawfare*.

La crítica al poder judicial és especialment perillosa, ja que suposa atacar un pilar fonamental de l'Estat de dret. No existeix democràcia sense Estat de dret, i l'Estat de dret requereix un poder judicial que sigui respectat per tots els agents polítics i per la societat.

En el cas espanyol les decisions del poder judicial poden ser recorregudes davant d'instàncies superiors i davant d'instàncies comunitàries. Les decisions poden ser criticades, com pot ser criticada la duresa de la resposta judicial pels fets del primer d'octubre. Però el cert és que aquest mateix poder judicial també ha donat respostes dures enfront de les actuacions del Partit Popular, cas Gürtel, o del PSOE andalús, cas ERTE. Davant d'actuacions contràries a dret, el poder judicial ha d'actuar a instàncies de les persones legitimades, i no es pot tractar de deslegitimar tota actuació seva que tingui com a objectiu fets imputables a partits o persones independentistes, per tal de deslegitimar l'Estat espanyol en el seu conjunt i situar aquestes actuacions fora del control judicial. I encara menys quan es tracta de fets que no tenen res a veure amb actuacions polítiques, com és el fraccionament de contractes públics en contra de la llei de contractes del sector públic.

El funcionament del poder judicial espanyol pot ser, sens dubte, objecte de crítiques, però no es pot deslegitimar de forma general afirmant que és un poder al servei de la lluita contra les forces independentistes. En aquest sentit, s'han de tenir en compte les afirmacions de l'advocat general davant del TJUE Richard de la Tour en resposta a la qüestió prejudicial plantejada pel jutge espanyol Llarena sobre l'aplicació de l'euroordre dintre de la Unió Europea. L'advocat general va afirmar que *“una autoridad judicial no puede denegar la ejecución de una orden de detención europea basándose en el riesgo de una vulneración del derecho a un proceso equitativo de la persona reclamada si no se demuestra la existencia de deficiencias sistémicas o generalizadas que afecten al sistema judicial del Estado miembro emisor”*. En definitiva, i sens perjudici de veure què

dirà finalment el TJUE, està clar que per l'advocat general l'euroordre s'ha de fer efectiva perquè no s'ha demostrat que a Espanya existeixin deficiències sistèmiques o generalitzades que afectin el seu sistema judicial. Afirmació per altra banda lògica, ja que Espanya és membre de la Unió Europea, i com a tal respecta els principis propis de l'Estat de dret.

Per acabar, cal fer referència a un últim argument dels secessionistes per tal de legitimar la seva proposta. Una Catalunya independent assegura als ciutadans catalans un món millor i amb millors perspectives de futur. Els secessionistes comprenen que oferir un millor futur pot generar més adhesions a una proposta de creació d'un nou estat que la mera crítica a la realitat en què es viu. A aquest disseny d'un món i una societat millor s'afegeix que assolir aquest *"better future"* no té riscos destacables.

A aquests arguments cal oposar que les promeses no estan en absolut fonamentades en dades concretes, més enllà de dir que en un estat sobirà es podrà disposar plenament de totes les competències i dels propis ingressos econòmics. Però els riscos són certs. Més enllà de la fracturació de la societat catalana, una secessió unilateral comporta la sortida de la Unió Europea i un molt llarg i incert procés per tornar-hi a formar part. Els fets del primer d'octubre van comportar la sortida de la seu social de moltes empreses de Catalunya, i encara la majoria no han tornat. La secessió unilateral comportaria un trasbals econòmic i social molt gran.

IV. FEDERALISME, MILLORA DE L'AUTOGOVERN I UN MILLOR FUTUR PER A CATALUNYA

A. El model constitucional d'organització territorial de l'Estat espanyol com un model tendencial cap al federalisme.

El model constitucional d'organització territorial, dissenyat de forma oberta, ha permès un procés d'àmplia descentralització, de progrés general a l'Estat espanyol en l'ordre polític, econòmic i social, i també de construcció i desenvolupament d'una àmplia autonomia política i administrativa a Catalunya.

En el moment present és cert que es poden constatar problemes i defectes en aquest model que limiten l'autogovern de Catalunya, el que ha

generat la reivindicació des de Catalunya de refer el pacte constitucional de 1978 per tal de poder avançar en la descentralització política i reforçar la capacitat d'autogovern.

Com hem exposat, aquesta situació ha donat pas a l'increment de la reivindicació secessionista, fonamentada en uns arguments que ni la fan viable ni la justifiquen. Un primer argument contrari a la secessió és la seva manca de cobertura constitucional, raó per la qual aquesta opció només pot fer-se efectiva des de la confrontació amb l'Estat. I ja coneixem el seu recorregut i les seves conseqüències.

Però no volem limitar la crítica al secessionisme a l'argument jurídic o d'impossibilitat constitucional, malgrat ser un argument cert i ja determinant. Com ja hem dit, la manca de cobertura constitucional a la secessió no impedeix la seva defensa. Per aquesta raó volem negar que la via secessionista sigui la millor per a Catalunya, i oferir una altra via millor per al futur dels ciutadans i ciutadanes de Catalunya. Ja hem fet la crítica al secessionisme. Ara volem plantejar l'alternativa.

El disseny de la resposta als problemes del model constitucional espanyol va quedar ja establert a la proposta del Consejo Territorial del PSOE de Granada de 6 de juliol de 2013. En aquell document es diu que *“la Constitución y los primeros Estatutos describieron el punto de partida de lo que iba a ser el Estado Autonómico español. Un modelo singular, aunque su resultado final es un modelo de organización territorial del Estado, de claro corte federal, porque se ha desarrollado desde los principios del federalismo”*.

Amb aquesta declaració es reconeix que els principis d'organització territorial consagrats al text de la Constitució són un principis de caràcter tendencial, que marquen un procés, en aquest cas cap a un model federal més complet. S'identifiquen també els principals reptes: reforma del Senat per convertir-lo en una veritable cambra de representació territorial, un nou model de finançament, reforçar els sistemes de cooperació i coordinació, evitar l'excessiva complexitat i conflictivitat en la distribució competencial. També es proposen les reformes necessàries. Propostes reiterades en la Declaració de Barcelona del PSOE i PSC, “Pel catalanisme i l'Espanya federal”.

Enfront de l'opció recentralitzadora i de la secessionista, la proposta per un desenvolupament federal del model d'organització territorial espanyol és, sens dubte, la que millor garanteix un increment efectiu de l'autogovern de Catalunya dintre del marc constitucional i comunitari, i d'acord amb la realitat del món globalitzat actual.

B. La reforma constitucional en clau federal.

En el document de Granada abans esmentat es proposa una reforma constitucional en clau federal. Aquella proposta general i les mesures concretes que conté continuen essent vàlides⁵⁹.

El problema de la reforma constitucional és que no es donen en l'actualitat les condicions per impulsar una reforma constitucional⁶⁰. Ni el Partit Popular ni els partits nacionalistes estan, per diferents motius, interessats a reformar el text constitucional, malgrat reconèixer les seves mancances. El Partit Popular, preocupat pels vots que poden anar a parar a Vox, recupera un discurs de defensa radical del nacionalisme espanyol i a favor d'un cert procés de recentralització, en tot cas contrari a avançar en la descentralització política de l'Estat i en el reconeixement de l'Estat

59 Les catorze propostes concretes eren les següents: *primera, incorporar a la Constitución el mapa autonómico; segunda, una nueva y clarificadora distribución de competencias; tercera, determinación y reconocimiento de los hechos diferenciales; cuarta, sustituir el Senado por una Cámara de representación territorial; quinta, incorporar a la Cámara de representación territorial nuevas funciones e instituciones; sexta, un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas; séptima, asegurar la igualdad de los españoles en sus prestaciones básicas; octava, constitucionalizar el principio de participación de las Comunidades Autónomas en la gobernación del Estado; novena, organización territorial de la justicia; décima, Comunidades Autónomas y Unión Europea. La acción exterior de las Comunidades Autónomas; undécima, incorporar a la gobernación de España los principios e instrumentos federales de lealtad y colaboración; duodécima, simplificar y dotar de una mayor eficacia al conjunto de las administraciones públicas; décimo tercera, reformar el control constitucional de las reformas estatutarias y eliminar el derecho transitorio de nuestro proceso autonómico; décimo cuarta, transparencia informativa y unidad de mercado.*

60 Un altre document important a favor de la reforma constitucional va ser el que ja hem esmentat abans i que varen impulsar els professors Aja i Muñoz Machado, amb el títol "*Ideas para una reforma constitucional*", Madrid 2017. Com diu el document, no cal fer una qüestió de principi la denominació de la reforma, si és en clau federal o no, però sí que es proposa avançar en reformes de caire federal: "*lo decisivo no es para España su configuración como un Estado federal, sino que se sirva y aproveche de las técnicas y soluciones instrumentales ensayadas en los federalismos europeos para mejorar el funcionamiento de las instituciones recogidas en la Constitución de 1978*". Malgrat el rigor del document i el seu ampli ressò mediàtic, va ser finalment ignorat per la classe política.

espanyol com un Estat plurinacional. Per la seva part, els partits nacionalistes, en defensar la separació de l'Estat no tenen gens d'interès a reformar el text de la Constitució, a la que alguns acusen de ser fruit del "régimen del 78".

Per tant, malgrat que la proposta de la reforma constitucional permetria avançar en la descentralització de l'Estat espanyol i en la millora de l'autogovern de Catalunya no es donen les condicions polítiques per tractar d'avançar en aquesta direcció. El que no impedeix que s'hagi de continuar defensant el seu interès i treballant en les seves propostes concretes.

En aquest sentit, crec necessari destacar que la reforma constitucional en clau federal de l'Estat espanyol afavoriria sens dubte l'autogovern de Catalunya. Vegem alguns exemples:

Una nova i clarificadora distribució de competències, com la que es contenia a l'Estatut de Catalunya aprovat pel Parlament català, i que el Tribunal Constitucional va rebutjar en part, afirmant que la tipologia competencial s'ha d'establir a la Constitució, milloraria l'autonomia política de Catalunya. Es fixaria l'abast de la normativa bàsica i el contingut de les competències exclusives. La jurisprudència del Tribunal Constitucional s'hauria d'adaptar al nou marc constitucional.

El sistema de distribució competencial s'haurà d'establir en el text constitucional segons la tècnica federal clàssica, que consisteix a fixar a la Constitució les competències que corresponen a l'Estat i la resta són competències autonòmiques. Aquesta distribució comporta que l'Estatut d'Autonomia deixa de determinar indirectament les competències de l'Estat, el que justificaria que no fos aprovat com a llei orgànica estatal, i que es pogués establir un sistema de control previ amb una limitació de terminis i del contingut del control.

La nova Constitució hauria de reconèixer l'Estat espanyol com un estat plurinacional i reconèixer els fets diferencials, en el cas català la llengua i la seva cultura, el que hauria de reflectir-se en el tema competencial.

El Senat hauria de ser un cambra de representació territorial, formada per representants dels governs. En aquesta cambra el govern de Catalunya

participaria en la redacció inicial de les lleis bàsiques i que afectessin Catalunya, i participaria en la designació dels membres d'òrgans de rellevància constitucional.

El model de finançament autonòmic s'hauria de fixar amb més precisió al text de la Constitució, superant la flexibilitat inicial que ha generat una constant tensió política i territorial. La Constitució hauria d'establir els principis bàsics del nou sistema, així entre d'altres la suficiència de recursos, la solidaritat i ordinalitat i una major autonomia en la recaptació.

Finalment, cal pensar que es podria reforçar el model d'administració de justícia, el que permetria incrementar el poder d'autogovern de Catalunya en aquesta matèria.

En definitiva, una reforma constitucional és una sòlida via no només per millorar el funcionament de l'Estat en el seu conjunt, incrementant la seva descentralització general i els mecanismes de col·laboració i coordinació, sinó també és una via per reforçar de manera significativa el poder d'autogovern.

C. Les reformes federals sense reforma constitucional.

El model federal, la federalització de l'Estat de les Autonomies, també pot avançar sense necessitat d'una reforma constitucional. Dintre de la Constitució vigent es pot avançar en un millor respecte pels poder legislatius de Catalunya, en un aprofundiment de la participació de Catalunya en l'exercici del poder federal, i en un millor sistema de finançament. Així, es pot reforçar la participació de Catalunya en la regulació de les normes bàsiques treballant en les conferències sectorials, es pot reduir la conflictivitat gràcies a la negociació dels conflictes i evitant el recurs al Tribunal Constitucional (de fet, ja es fa així en moltes ocasions), es poden formalitzar convenis, es poden obtenir els traspassos de mitjans materials, econòmics i personals que encara no s'han dut a terme, i es poden millorar els mecanismes de relació bilateral en els aspectes que afecten la singularitat de Catalunya (llengua, cultura, organització territorial...).

De fet, aquesta lectura federalista es trobava en part en les 46 reivindicacions que el president de la Generalitat va formular al president del Govern

de l'Estat espanyol el 26 d'abril de 2016, i també en les propostes de desenvolupament de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya formulades en el document "Declaració de Barcelona. Pel catalanisme i l'Espanya federal".

D. L'efectiva millora de l'autogovern.

La defensa del desenvolupament federal de la Constitució, o l'adopció de mesures de contingut federal dintre de la Constitució vigent, s'acostumen a rebutjar afirmant que no són políticament viables, o per la seva manca de contingut real pel millor autogovern de Catalunya.

Tractaré més endavant la crítica a la seva inviabilitat política. Pel que fa a la crítica segons la qual la reforma federal de l'Estat espanyol no comporta avantatges reals per l'autogovern de Catalunya, i que de fet comportaria un procés d'homogeneïtzació de Catalunya respecte al resta de Comunitats Autònomes, reduint de fet la seva autonomia política, s'ha d'oposar la realitat del fet que un model de caire federal comportaria un increment real de l'autogovern de Catalunya.

Si per increment de l'autogovern entenem un increment real del poder de lliure decisió, tant polític com administratiu, així com una participació més activa en les decisions dels òrgans federals de l'Estat, creiem que el que s'ha exposat anteriorment demostra que la reforma federal és clarament favorable a un millor autogovern de Catalunya. Aquesta reforma, o les mesures de caire federal sense reforma constitucional, podrien permetre aprovar un nou Estatut d'Autonomia sense control a posteriori pel Tribunal Constitucional, una millor definició del contingut de les competències pròpies, la garantia d'un millor sistema de finançament, un protagonisme més gran en el govern del poder judicial, un millor funcionament dels mecanismes de col·laboració i coordinació amb l'estat espanyol.

Per aquestes raons creiem que la millor fórmula per sortir del desconcert actual i poder establir les bases d'un nou model estable és acudir als principis del sistema federal i començar a construir-hi una proposta de reforma constitucional⁶¹. Un sistema, el federal, que presenta múltiples

61 Prenc l'expressió "desconcert" aplicada al moment actual del nostre model constitucional d'organització territorial del llibre del professor TUDELA, J. El Estado desconcertado y la necesidad federal, Civitas, Madrid, 2009.

varietats, però que entès com una forma de govern que es basa en una determinada manera de distribuir i exercir el poder polític en un territori, continua sent la millor fórmula jurídica per reconduir a unitat la diversitat i permetre el millor govern de societats complexes. Com s'ha dit, "avui, malgrat les dificultats i problemes i de les decepcions, no hi ha a l'horitzó una alternativa al federalisme i fórmules associades i la seva distribució territorial del poder que pugui alhora afrontar l'encaix de societats complexes i plurals i acostar les decisions als ciutadans"⁶².

Sota aquesta denominació comuna, federalisme, és cert que conviuen models diversos amb orígens diferenciats i amb articulacions jurídiques igualment diverses quant al grau de poder atribuït als diferents ens territorials, a les seves relacions o a la fórmula de solució dels conflictes. D'altra banda, el federalisme, en tant que model d'organització territorial, és en tot cas un procés dinàmic, vinculat a l'evolució de les relacions entre l'Estat i la societat, al sentit identitari de les diverses parts que configuren la Federació i, al cas europeu, al procés d'integració dels diversos Estats membres en una estructura de poder superior.

V. COM AVANÇAR CAP A UNA MILLORA DE L'AUTOGOVERN

La resposta als problemes reals de l'encaix de Catalunya dintre de l'Estat espanyol, l'increment de l'autogovern per a poder disposar d'un govern que pugui servir millor als interessos dels ciutadans catalans, no té en el secessionisme la millor solució. Aquesta opció no té cobertura constitucional, no està justificada materialment i té uns riscos molt elevats. Ja coneixem el seu fracàs. La millor resposta és el model federal.

Però la proposta federal no pot negar la complexitat del model federal, la manca d'un suport majoritari per aquesta solució a Espanya i a Catalunya. El federalisme exigeix equilibris, una bona formulació jurídica i, el que és més important, una cultura federal, que implica el respecte de la diversitat i l'acceptació de la unitat de l'Estat, la confiança amb l'altra part, la lleialtat federal, i la convicció que des de plantejaments favorables per un millor funcionament de l'estat en el seu conjunt s'obtenen també millores reals pel propi autogovern i pels ciutadans.

62 ARGULLOL, E. *Federalismo y autonomía*, Ed. Ariel, Barcelona 2004.

Cal doncs analitzar com aquesta proposta pot ser majoritàriament acceptada i aplicada. Les propostes de contingut normatiu a què hem fet referència abans per dur a terme una reforma constitucional en clau federal només tindran sentit si se sustenten en un ampli consens i en el respecte mutu d'una veritable lleialtat constitucional. Més enllà de nominalismes, de la definició del model constitucional i de les tècniques jurídiques concretes que donen forma al nou model d'organització territorial, cal imposar el reconeixement de la realitat plural de l'Estat espanyol i alhora la voluntat de viure "federalment" de forma estable.

Pel que fa al "com" avançar cap a la resposta federal creiem que s'hauria de dur a terme diferents actuacions. En primer lloc, tractar de negociar amb les forces polítiques catalanes per mirar d'obtenir un ampli suport a aquesta proposta. En segon lloc, buscar l'acord amb altres Comunitats Autònomes. En tercer lloc, recuperar la confiança amb l'Estat espanyol, amb el recurs, per exemple, a la taula de negociació entre governs. En quart lloc, treballar amb propostes concretes dintre del marc constitucional actual i donar resposta a aquestes propostes. Finalment, continuar defensant la reforma constitucional en clau federal, com a millor forma de donar estabilitat al nou model que permetrà un millor funcionament de l'Estat espanyol en el seu conjunt i una millora substancial de l'autogovern a Catalunya.

Si aquesta proposta, que pretén anar més enllà en el procés de descentralització política i administrativa del nostre exitós model d'Estat autonòmic, assolís un suport ampli en el referèndum convocat per aprovar la reforma constitucional, s'hauria fet un gran pas endavant per garantir la vida en llibertat i progrés de tots els ciutadans i ciutadanes espanyols en els pròxims anys.

4. La representació política i institucional del territori en un model federal

Per **Eva Granados Galiano**

NOTA INICIAL

Responc la invitació del Ferran Pedret amb aquesta aportació a la publicació de la Fundació Rafael Campalans sobre el federalisme després d'onze anys de diputada del PSC al Parlament de Catalunya i, aviat farà un any, essent la portaveu del Grup Parlamentari del PSOE al Senat. La mateixa elecció d'una dona del PSC per representar el conjunt del socialisme espanyol és tota una mostra de pràctica federal per part del president Sánchez.

Escric amb l'experiència acumulada com a portaveu del grup parlamentari al Parlament de Catalunya en anys tan convulsos de procés independentista i de trencament de la legalitat –El Ferran i jo hem compartit amb el lideratge del Miquel Iceta jornades dures per la democràcia–. Així que en cap cas esteu davant un abordatge de la qüestió de la representació política dels territoris de manera asèptica. Més enllà de la mirada personal sobre la qüestió i la descripció del positiu balanç d'avenç en la governança protagonitzada pel govern socialista, vull apuntar tres qüestions prèvies.

La primera, que els i les socialistes som federalistes per convicció i fem de la defensa del pacte per la convivència, la igualtat i el respecte a les particularitats la nostra manera d'entendre Catalunya, Espanya i Europa.

Ni el centralisme homogeneïtzador ni el nacionalisme segregador que es retroalimenten polaritzant societats han estat projectes solidaris ni cohesionadors. El nostre projecte és sencer, no som un premi de consolació ni una fórmula inacabada ni insatisfeta.

I la segona, tots els països que tenen cert grau de descentralització travessen conflictes competencials, debats sobre finançament dels diferents nivells administratius i replantejaments de la governança. No som una excepció. Massa vegades els debats lògics dels Estats plurals i compostos els vivim com a mal funcionament i amb massa dramatisme. I sempre hi ha un euro, una infraestructura i una competència en debat, és l'essència del model que tenim i no per això és l'avantsala de res.

I tercera, la Constitució espanyola del 1978 ens està donant el marc jurídic en el qual els drets i les llibertats de tota la societat espanyola, de tots els seus territoris i de la classe treballadora i classes mitjanes més s'han desenvolupat i consolidat de la nostra història. Sempre dic que l'Estat de les Autonomies i el diàleg social entre governs, sindicats de classe i empresariat són dos dels motors de la continua millora contínua del nostre país plural i divers. Des del Parc de la Ciutadella i ara des de la plaça de la Marina Espanyola, des de qualsevol racó de Catalunya i de la resta d'Espanya, amb els mateixos ulls, però amb mirades complementàries, faig una modesta aportació al debat.

NO DEIXEM DE DIR QUE ESTEM DAVANT D'UNA FÓRMULA D'ÈXIT

Els nostres constituents van trobar un encaix encertadíssim en definir Espanya com un Estat social i democràtic de Dret i vincular els fonaments constitucionals a la unitat, per una banda, i al reconeixement i garantia del dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions així com a la solidaritat entre elles. Aquest equilibri ha estat i és una de les característiques definitòries del nostre país. Una administració fortament descentralitzada políticament en la que les comunitats autònomes disposen d'àmplies competències legislatives, reglamentàries, administratives i financeres en diversos àmbits. Tanmateix, els nostres constituents van evitar establir al text constitucional una opció territorial determinada.

Probablement, l'opció pel model federal va ser descartada per les conno-

tacions negatives adquirides per aquest terme per una part de la ciutadania a partir de la fallida experiència de la Primera República i també per una visió hipercentralista del conservadorisme espanyol, per als quals una estructura federal seria gairebé la porta a la descomposició d'Espanya. Però malgrat el debat nominalista, el comportament del nostre sistema polític i la política comparada ens equipara a Estats que s'han autodenominat federals.

ORIENTADA PERÒ NO DEFINIDA, QUE S'HA ANAT FENT DES DE L'ACORD I EL PACTE

Les autonomies estaven per fer, i es van anar constituint com preveia la Constitució. És ben cert que la Constitució no preveu en el Títol VIII cap precepte que reculli explícitament els principis de col·laboració o coordinació, ni els òrgans de cooperació aplicables a les relacions entre les administracions territorials de l'Estat Autonòmic ni la lleialtat institucional. Instruments imprescindibles tots per cohesionar un Estat plural i descentralitzat. I és que la història d'èxit del nostre model territorial ha estat feta entre tots els operadors amb la pràctica política més que amb una legitimitat d'origen plasmada al text constitucional. Tot estava per fer, es van marcar les línies mestres, i tot s'ha anat construint. I tot i que és cert que el principi de solidaritat apareix recollit a la Constitució, el mateix Consell d'Estat ha reconegut que les referències constitucionals existents estan lluny de satisfer la necessitat de determinar el seu àmbit i contingut. Cal precisar, doncs, les obligacions que es desprenen d'aquest principi constitucional bàsic.

Aquesta indefinició en el model de distribució territorial es manifesta de forma especialment sagnant en la inconcreció respecte al principi de cooperació, que com és propi de la nostra forma d'organització política, amb l'alt grau de distribució del poder assolida, hauria d'ocupar un lloc central en la seva configuració. Cosa que no ha succeït. El paper que té la cooperació és limitat, tant sobre el paper com en la praxi política i administrativa, encara que s'han produït notables avenços al llarg del temps.

La nostra Constitució amb prou feines conté disposicions sobre aquesta qüestió i cap d'elles de caràcter general. Estrictament, en relació amb la

cooperació només hi trobem dues referències. La més directa es troba a l'article 145, que, després de prohibir la federació de comunitats autònomes, regula acords i convenis de cooperació entre aquestes de forma mínima i restrictiva, ja que el seu objectiu és tan sols fixar el paper de control que correspon a les Corts Generals. L'altra referència, més limitada i difusa la trobem a l'article 156.2 en preveure l'actuació de les CCAA com a "delegats o col·laboradores de l'Estat" per a la recaptació, la gestió i la liquidació dels recursos tributaris estatals "d'acord amb les lleis i els estatuts"

I QUÈ, QUAN ES DONIN LES CIRCUMSTÀNCIES POLÍTIQUES, CALDRÀ EVOLUCIONAR

Sens dubte, aquesta manca d'institucionalització jurídica de les relacions de cooperació i la inexistència d'una ordenació normativa sistemàtica i completa han portat a reclamar una reforma de la nostra Constitució per portar al text el que materialment és una realitat i que es pot perfeccionar.

EL CAMÍ RECORREGUT, LA CRISI DEL 2017 I EL QUE TENIM PEL DAVANT

En aquesta construcció, i davant del buit normatiu que hi ha, el model, el nostre sistema de relacions entre poders territorials, s'ha hagut de construir fora de la Constitució. Sent en aquest sentit decisiu el paper del Tribunal Constitucional, que des de molt aviat va reconèixer que el principi de cooperació, tot i no comptar amb suport constitucional exprés, està implícit en la forma d'organització territorial que estableix la Constitució (STC 18/1982), donant forma amb la seva jurisprudència al llarg d'aquests anys a la seva configuració com a tal.

En aquesta elaboració també ha exercit una important funció l'impuls polític (Acords autonòmics de 1992 entre els dos grans partits, convocatòria el 2004 de la Conferència de Presidents pel president Rodríguez Zapatero), les Corts Generals i els parlaments autonòmics i legisladors estatutaris, sobretot, amb l'aprovació dels estatuts d'autonomia anomenats de segona generació.

L'aprovació a partir del 2006 d'aquests estatuts de segona generació

hauria d'haver suposat un avenç cap al federalisme cooperatiu. Tot i això, el conflicte polític derivat de la reforma de l'Estatut de Catalunya, agreujat per la STC 31/2010 així com la crisi constitucional provocada pel procés rupturista del nacionalisme català i la mala gestió del Partit Popular que va acabar amb una Declaració Unilateral d'Independència amb importants conseqüències polítiques i institucionals, no ha deixat espai polític pel debat sobre el model de col·laboració als Estatuts de segona generació. Aquest debat s'hauria d'obrir pas en els pròxims anys com un marc estable de col·laboració que resulta especialment necessari. La pràctica institucionalitzada de la lleialtat és el camí que hem de recórrer.

TENIM UNA PROPOSTA

Ja no només és la pandèmia de la covid-19, la crisi climàtica, les desigualtats socials i les conseqüències de la invasió d'Ucraïna per la Rússia de Putin. La història s'ha accelerat amb grans fenòmens globalitzadors com les migracions, la disrupció tecnològica, l'efervescència dels debats identitaris i els replegaments individualistes que amenacen la qualitat de la nostra democràcia i el nostre benestar. Cal continuar desenvolupant eines de cogovernança partint del respecte als diferents nivells competencials. Mai com ara hem pres consciència que res podem solucionar sols, i també saben que cada nivell territorial pot ajustar la solució de cada problema a les necessitats específiques de la seva població.

Difícil equilibri que ens repta a desplegar més i més capacitats pel multilateralisme, a compartir sobirania i desenvolupar autonomies. Coordinació per trobar solucions coherents, solidàries i eficients. Els i les socialistes abordem aquest desafiament des del coneixement i reconeixement de la pluralitat i diversitat de totes les comunitats autònomes. Així l'hem plasmat en les resolucions congressuals així com en documents rectors de profunditat com són la Declaració de Granada i de Barcelona. Davant problemes comuns i universals calen iniciatives connectades, ni neocentralismes, ni cantonalismes ni la promoció de la cultura del greuge. Per això reafirmem la nostra aposta per l'Espanya autonòmica i la seva actualització permanent alhora que reconeixem la diversitat d'aspiracions i models desitjats d'organització i continuem fomentant el diàleg interterritorial i la cooperació entre administracions.

I, SENSE CANVIAR LA CONSTITUCIÓ, ESTEM MILLORANT L'AUTOGOVERN AMB LA COGOVERNANÇA I L'AGENDA DEL RETROBAMENT

En aquest context i davant d'aquesta realitat, una sèrie de circumstàncies han suposat la posada en marxa de mecanismes i el desenvolupament d'incentius cap a una cogovernança i cooperació multilateral que difícilment podran ser revertides.

L'arribada al Govern del Partit Socialista el 2018, la ressaca del procés (amb el canvi de l'estat anímic de la ciutadania dins i fora de Catalunya, després d'anys de conflicte i polarització), la radical transformació del sistema de partits (amb la multiplicació d'actors polítics amb accent nacionalista), l'aparició de la covid-19 i les conseqüències derivades de la seva gestió, la posada en marxa del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència i la consegüent gestió dels fons Next Generation i les conseqüències socioeconòmiques encara impredecibles de la invasió russa d'Ucraïna són algunes de les causes d'aquest canvi d'orientació en les relacions multilaterals entre l'Estat i les CCAA. Estem promovent a la societat espanyola els valors propis d'un sistema federal, la voluntat de cohesió a partir del reconeixement, el respecte a les diferències i l'assumpció que la diversitat deriva de llargs i complexos processos socials.

En aquest sentit, des de l'arribada del PSOE al Govern el juny del 2018, estem assistint a un despertar d'aquesta cultura cooperativa que s'està obrint camí a Espanya; una oportunitat per perfeccionar els mecanismes de cogovernança i el compromís comú en un destí compartit.

PROMOCIÓ D'UNA CULTURA DE LA LLEIALTAT INSTITUCIONAL

Però també, i sobretot, a un esforç per promoure a la societat espanyola els valors propis d'un sistema federal, la voluntat de cohesió a partir del reconeixement, el respecte a les diferències i l'assumpció que la diversitat deriva de llargs i complexos processos socials.

Per reforçar les vies internes del sistema autonòmic és imprescindible generar abans una cultura basada en la confiança, la solidaritat, la cooperació i la lleialtat institucional.

La mateixa relació de l'Estat central amb Catalunya impulsada pel govern socialista a través de l'Agenda per al Retrobament és prova d'aquesta cultura de l'entesa i la cooperació, tan allunyada de la ruptura i la crispació que hem viscut abans.

Així ho va explicitar el president del Govern el setembre del 2021 després de reunir-se amb el president de la Generalitat: *El retrobament és la clau i el diàleg és el camí. L'agenda pel retrobament conté les propostes de diferents governs catalans, fa front al futur d'aquesta CCAA i reflecteix el Compromís de l'executiu central amb Catalunya. Avancem cap a un projecte d'unitat.*

MILLORA DE LES RELACIONS INTERGOVERNAMENTALS I REDUCCIÓ DE LA CONFLICTIVITAT

No és casualitat que, a partir del juny del 2018, el nombre d'impugnacions davant del Tribunal Constitucional ha disminuït clarament a causa de l'èxit de les negociacions dels litigis entre el govern central i els autonòmics en reunions bilaterals⁶³. Les relacions intergovernamentals a Espanya han millorat clarament des del 2018.

El balanç dels Governos del president Sánchez és molt positiu, amb una reducció considerable de la conflictivitat amb les CCAA, l'impuls de la Conferència de Presidents i de les conferències sectorials i un avenç important en el diàleg, tant multilateral com bilateral, i en els traspassos pendants. Una mostra de la millora:

- El 2020, el nombre de reunions de conferències sectorials es va incrementar en més d'un 200%, passant d'una mitjana anual de 56 reunions a 169 el 2020. El 2021, el Govern ha mantingut aquest compromís, i fins avui s'han celebrat 171 reunions.
- S'han creat noves conferències sectorials el 2020 i el 2021, de les quals tres són de caràcter més transversal, atesa la particular naturalesa de les polítiques públiques i els desafiaments que ha d'enfrontar

⁶³ Des de juny de 2018 fins a abril de 2022 hi va haver 22 recursos d'inconstitucionalitat entre el Govern central i els governs autonòmics, mentre que de desembre de 2011 fins a juny de 2018 n'hi va haver 232.

el segle XXI: Conferència Sectorial per a l'Agenda 2030, Conferència Sectorial pel Repte Demogràfic, les dues creades el 2020, i la Conferència Sectorial del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència sorgida el 2021.

- El 2020, durant l'estat d'alarma i en el context excepcional de la pandèmia, es van celebrar 17 Conferències de Presidents, més que no pas en tota la història des de la seva constitució. El 2021 es van celebrar dues Conferències de Presidents, una al juliol, i una altra amb caràcter urgent el 22 de desembre. En aquesta darrera, el president del Govern i els presidents autonòmics van posar sobre la taula mesures per frenar l'avenç de la sisena onada del Covid-19 i el reforçament de capacitats existents de vacunació.
- A 31 de desembre de 2021, es podien comptabilitzar 86 acords a la XIV Legislatura que redueixen la conflictivitat. Des del 2018, s'ha reduït la conflictivitat en més d'un 74% respecte al període equivalent anterior, cosa que demostra l'efectivitat del diàleg i la cooperació per evitar recursos davant del Tribunal Constitucional.

LA PANDÈMIA COM A OPORTUNITAT D'APRENTATGE I AUTOEXIGÈNCIA

La irrupció de la pandèmia mundial ha fet que els Estats democràtics posin a prova les seves costures a tots els nivells: social, econòmic, polític, però també jurídic. I en relació amb el nostre model territorial, la pandèmia ha descobert un model de governança democràtica que s'hauria de reforçar, i ha activat els òrgans de cooperació intergovernamental. És un procés que ha de tenir continuïtat per tal de perfeccionar el funcionament de l'Estat autonòmic.

A Espanya s'han activat els mecanismes de cooperació entre les diferents administracions que estaven hivernats per la irresponsabilitat del PP i que han permès construir una arquitectura democràtica de governança compartida.

En concret, la convocatòria, a iniciativa del president Pedro Sánchez, de la Conferència de Presidents, el Consell Interterritorial de Salut i les Con-

ferències Sectorials han alimentat una governança democràtica en un Estat compost, que possibilita la consulta, deliberació i presa de decisions compartides entre el govern d'Espanya i els governs de les comunitats autònomes. Estan facilitant el diàleg i la participació de les comunitats autònomes en els processos de formació de la voluntat de l'Estat, tant en els assumptes específicament territorials o els de caràcter estratègic com en les matèries de l'àmbit comunitari europeu.

Cal continuar millorant el funcionament dels òrgans de cooperació des de la pràctica de la lleialtat institucional que podrà actuar sobre l'excessiva conflictivitat entre les parts, la participació de les autonomies en matèries que els afecten directament (com les polítiques que defensa l'Estat a la UE), i intensificant una cultura política de cooperació tant, horitzontal entre comunitats com, vertical entre els governs d'Espanya i comunitats autònomes.

La governança de l'Estat de les Autonomies, així entesa, contribueix a reforçar la democràcia a l'entramat institucional. Tenim al davant el repte d'una gestió eficaç i transparent dels Fons Europeus per a la recuperació econòmica i la col·laboració en les transicions ecològica i digital.

Precisament en aquest context, el de la gestió dels Fons Next Generation a través del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, aquest, en el seu component 11, recull una referència explícita al reforçament de la cooperació interterritorial mitjançant la reforma de la Llei 40/2015. Explicitant que aquest sistema de cooperació està articulat a tres nivells i es desenvolupa en un doble àmbit de cooperació. D'una banda, la concertació i l'acord polític, que corresponen als membres del govern i als consellers dels governs autonòmics, reunits a la Conferència Sectorial; i de l'altre, el debat i l'acord de caràcter tècnic que correspon als membres de les comissions sectorials i dels grups de treball.

CAL DOTAR EL SISTEMA DE GOVERNANÇA D'UNA MAJOR FORMALITZACIÓ

Necessitem apostar per les conferències de cooperació perquè serveixen per a la coordinació de les polítiques i les relacions de col·laboració entre les diferents instàncies territorials de poder. És aconsellable dotar el

sistema de governança d'una major formalització per la seva contribució clau al millor funcionament d'un Estat descentralitzat.

El model de governança requerirà la celebració regular i planificada de les conferències de presidents i sectorials que permetin, a més, enfortir el principi de lleialtat entre les institucions.

En aquest sentit, la Conferència de Presidents pot fer avançar els objectius de més integració i cohesió de l'Estat.

Una mostra del bon camí emprès per aquesta nova dinàmica és el consens al voltant de l'aprovació el març 2022 a La Palma del reglament d'aquestes Conferències.

Recordant al seu article primer que la Conferència de Presidents és el màxim òrgan de cooperació política entre el Govern d'Espanya i els Governos de les comunitats autònomes i les ciutats de Ceuta i Melilla.

I explicitant a l'article 2 les seves funcions, com:

- Debatre sobre les grans directrius de les polítiques públiques, sectorials i territorials d'àmbit estatal, sobre les actuacions conjuntes de caràcter estratègic, i sobre els assumptes d'importància rellevant per a l'Estat de les Autonomies, que afectin els àmbits competencials estatal i autonòmic.
- Potenciar les relacions de cooperació de l'Estat amb les comunitats autònomes.
- Impulsar i orientar els treballs de les Conferències Sectorials i d'altres òrgans multilaterals de cooperació.

I EL SENAT TAMBÉ POT SER MÉS ÚTIL

El mateix reglament de la Conferència de Presidents reconeix el Senat com un altre pilar essencial del sistema de cooperació territorial. Reforçant-se així la seva condició de Cambra de representació territorial i intensificant-se la seva relació amb els mecanismes de cooperació interad-

ministrativa, en recollir-se en aquest reglament, no només el fet de ser la seu de les seves reunions, sinó la seva capacitat per introduir nous assumptes a l'ordre del dia de les Conferències de Presidents.

Sense entrar en les ja repetides raons per les quals es qüestiona les seves funcions com a cambra territorial, cal assenyalar que el Senat disposa de potencial per jugar un paper substancial dins de les relacions de desenvolupament de l'Estat autonòmic.

A tall d'exemple, sense modificacions constitucionals, destacaria algunes funcions que contribuirien a aquest paper del Senat:

- Situar al centre la Comissió General de les Comunitats Autònomes, protagonista dels debats relatius a la forma territorial, al finançament autonòmic o a la participació de les CCAA en les decisions europees;
- desenvolupament d'una funció d'estudi i deliberació centrada en el model territorial, amb la participació de les comunitats autònomes;
- substanciació de les iniciatives parlamentàries directament relacionades amb el model territorial (debats monogràfics o iniciatives de control i impuls).

L'ESTAT DE LES AUTONOMIES HA D'EVOLUCIONAR, ACTUALITZAR-SE I PERFECCIONAR-SE

El futur de l'Estat de les Autonomies continua sent una incògnita, però l'impacte de la pandèmia sobre l'equilibri de poder entre les comunitats autònomes i el govern central i l'èmfasi en les relacions intergovernamentals no s'esvirà fàcilment. Aprofitem aquesta oportunitat per intensificar la clarificació competencial, la transparència i la disminució de conflictes i disparitats que tant crispen la percepció dels espanyols cap a la descentralització.

Una de les nostres tasques didàctiques principals consisteix a explicar que el desenvolupament de l'Estat Autonòmic no equival exclusivament a la transferència de competències. Que tan important com això (o més) és el reforçament dels mecanismes de coordinació, lleialtat i solidaritat

interterritorial. No es tracta de més o menys autogovern sinó de millor autogovern i més cooperació i lleialtat entre nivells administratius.

L'Estat de les autonomies ha d'evolucionar, actualitzar-se i perfeccionar-se cap a una cogovernança que mantingui greixada la cadena de valor de les polítiques públiques i que serveixi a la gent en el seu dia a dia. Al cap i a la fi, aquest és el sentit darrer: ser més útil a les necessitats ciutadanes, al bé comú i respecte a les particularitats.

Amb la campanya de vacunació contra la covid amb el ministre Illa al capdavant, tenim probablement el major èxit recent d'aquesta cogovernança a ulls de la ciutadania. Espanya va demostrar que era capaç de vacunar la població pràcticament abans que ningú a escala mundial precisament per aquesta ordenada col·laboració entre UE, Estat, CCAA i ajuntaments.

Aquesta és la línia que cal seguir. Continuem demostrant als ciutadans que la cogovernança funciona. Com a socialistes, sabem que aquesta és la millor medicina contra els projectes de ruptura que alguns s'entesten a impulsar contra tot sentit comú.

El balanç d'aquests darrers anys de governs socialistes desmunten el relat rupturista que alguns ens volen fer creure. Les dades desmunten el relat de l'enfrontament i el victimisme. La construcció del nostre model territorial, tenint sempre al centre a la ciutadania i les seves exigències de solidaritat i justícia social, avança en el sentit d'interioritzar unes realitats federals que tard o d'hora s'hauran de formalitzar com a tals.

5. Cap a un nou pacte fiscal federal a Espanya⁶⁴

Per **Montserrat Colldeforns i Sol**

1

Amb l'arribada de la democràcia, Espanya va iniciar la transformació del que era un estat unitari i molt centralitzat –dues característiques diferents– cap a un estat federal i descentralitzat.

El procés cap a aquesta transformació –el que coneixem com “Estat de les Autonomies”–, no ha estat ni uniforme, ni regular. Tot i això, en la literatura acadèmica, l'Espanya actual queda classificada dins el grup de països federals.

Aquesta perspectiva ha estat refermada políticament pel PSOE en la seva “Declaració de Granada” de juliol del 2013: “L'Estat autonòmic conté des del seu origen una vocació federal evident; però en el seu disseny i desenvolupament han faltat peces que són part essencial dels Estats federals que millor funcionen”.

Una d'aquestes peces és el desenvolupament d'una “hisenda federal” sòlida i estable i, dins d'aquest marc, un sistema de finançament de les comunitats autònomes que permeti superar la persistent insatisfacció i inestabilitat política generades –gairebé des d'un inici– pels successius models de finançament aplicats.

64 Aquestes propostes es basen en el document “Apunts per a una reforma federal del sistema de finançament autonòmic” de Montserrat Colldeforns i M. Antònia Monés, de la Fundació Rafael Campalans, número 172 Papers de la Fundació.

La via proposada per avançar cap a un estat federal era aleshores, l'any 2013, la reforma de la Constitució. No sembla que, ara per ara, aquesta sigui una via practicable. Tanmateix, és possible portar a terme una reforma en clau federal de la hisenda espanyola i en particular de l'actual model de finançament sense haver de fer canvis en la Constitució.

2

L'actual model va començar a funcionar el 2009 en mig d'una forta recessió. El 2022 serà el seu catorzè any de funcionament. La seva revisió hauria d'haver estat enllestida el 2014, però la crisi econòmica i el desinterès polític de la Generalitat de Catalunya –impulsora dels canvis i modificacions del passat– són alguns dels motius que fan que continuï pendent.

Com és sabut aquest període ha estat dominat per les crisis financeres i de l'euro, amb grans conseqüències polítiques, econòmiques i socials. La incidència en la recaptació tributària també ha estat gran. De fet, el 2018 va ser el primer any que els ingressos tributaris (excloses les cotitzacions a la Seguretat Social) de totes les administracions públiques a Espanya van superar, en termes nominals, els obtinguts el 2007.

A partir del 2020 l'impacte de la pandèmia de la covid-19 ha estat dominant i des del febrer del 2022 ho han estat la invasió russa d'Ucraïna i la consciència que el canvi climàtic és ja una realitat que exigeix accions urgents i contundents que puguin frenar el seu avenç.

3

Disposar d'una hisenda federal sòlida, hauria permès superar la crisi del 2008 sense tant trencament social i polític.

L'objectiu d'una hisenda federal per a Espanya és la de compartir de forma justa i equitativa els ingressos tributaris que es generen a tot el país, tot mantenint un grau elevat d'autonomia i responsabilitat dels diferents nivells de govern davant dels seus ciutadans en l'exercici de les seves respectives competències.

Aquest objectiu hauria de ser extensible a la realitat dels diferents sistemes de finançament existents a Espanya, el que s'aplica a les Comunitats Forals, País Basc i Navarra, i a les Comunitats de Règim Comú, que són les altres 15, amb algunes particularitats pels casos de les Illes Canàries, en tant que regió ultraperifèrica, i les Illes Balears, amb acords addicionals especials per raó de la seva insularitat.

Una raó de fons per donar un fort impuls a una hisenda federal és que el model territorial és un dels pilars de la Constitució del 78, i aquest no pot ser fort si no té un sistema de finançament satisfactori, que respongui a uns consensos bàsics àmpliament acceptats.

Alhora, assolir aquests consensos, requereix avançar en el desenvolupament d'un sistema de governança, o conjunt d'espais d'interacció dels governs, que els promoguin i els facilitin.

Aquestes pàgines estan escrites des del convenciment que pot haver-hi avenços significatius en aquests dos àmbits sense haver de modificar prèviament la Constitució i, per tant, cal treballar per donar-los-hi un fort impuls.

La cerca d'un nou model de finançament no és, com molta gent s'esforça a presentar, un joc de suma zero que cal anar lluitant cada cert temps. Ben al contrari, és requisit necessari per a l'estabilitat, reforç i consolidació de la nostra democràcia. També la construcció d'un sistema de governança de caràcter federal ha d'afavorir la necessària lleialtat institucional entre tots els nivells de govern que conformen l'Estat espanyol.

4

La contínua i persistent insatisfacció amb el Sistema de Finançament Autòmic (SFA), només es pot resoldre si s'analitza i es reconduïx en clau federal. És a dir des del reconeixement que les comunitats autònomes (CA) són governs que responen directament, en allò que és la seva competència, davant els seus electors, i que disposen d'un cert -en el doble sentit de real, però també parcial i/o limitat- marge d'autonomia en l'ingrés i la despesa. En tot cas, no són meres entitats descentralitzades d'execució de les polítiques del Govern Central (GC).

La pandèmia ha requerit una forta injecció de recursos del sector públic; també la guerra a Ucraïna i l'impacte del canvi climàtic els necessiten. Justament una de les experiències de la gran recessió és que si no s'encara la reforma del sistema de finançament que faci a les CA més robustes i autònomes finançament del GC, els recursos que reben en forma de bestretes, crèdits i subvencions, malgrat ser imprescindibles en circumstàncies de crisi, van reblant el clau de la major dependència dels governs autonòmics del govern central. El model territorial esbossat a la Constitució, que reconeix el dret a l'autonomia perd força i la recentralització va guanyant terreny.

Els dos grans sistemes de finançament –foral i de règim comú– han anat divergint cada vegada més, de manera que les diferències, tant les quantitatives –de dotació de recursos– com les qualitatives –de capacitat normativa i de gestió– són cada vegada més grans, la qual cosa permet parlar de posició de privilegi del règim foral amb relació al comú. Aquesta divergència ha estat, i ho és encara sens dubte, font d'inestabilitat i greuges comparatius amb les altres comunitats autònomes, amb una incidència especial a Catalunya.

A favor de la necessària reforma del sistema juga també la constatació que els problemes que genera el seu funcionament empitjoren i s'acumulen amb el pas dels anys. Cal impulsar doncs un nou sistema de finançament, que permeti l'equilibri entre autonomia i solidaritat interterritorial, els dos principis fonamentals d'un estat federal, tal com ho explicita l'article 2 de la Constitució.

5

El sistema de finançament aprovat el 2009 per a les Comunitats de Règim Comú conté els dos elements principals d'una hisenda federal, i en aquest sentit va suposar un avenç –lamentablement més formal que real– respecte dels sistemes anteriors:

- Un nou repartiment, ampliat, dels recursos tributaris: la cistella d'impostos cedits i compartits, que permet establir una connexió important entre els impostos recaptats en el territori i la hisenda del seu govern autonòmic, i

- un mecanisme de solidaritat –d’anivellament de la capacitat fiscal–, l’anomenat Fons de Garantia, que té per objectiu, segons la llei, “assegurar que cada CA rep els mateixos recursos per *habitant ajustat* per finançar els serveis públics fonamentals essencials de l’Estat del benestar”.

A més, en el model, els ingressos tributaris es complementen amb transferències de l’Estat en forma de Fons o a aportacions reglades en la seva assignació a cada CA. El quadre de l’annex és la relació dels ingressos del conjunt de les CA de règim comú l’any 2019, anterior a la pandèmia.

Ara bé, la combinació d’aquests elements, el que constitueix el seu mecanisme concret de funcionament al llarg dels anys no respon als criteris anunciats, la qual cosa ha deixat sense efecte el seu potencial transformador.

Necessitem un nou pacte fiscal que recuperi i consolidi un model veritablement federal i més satisfactori de relacions econòmiques i financeres entre els diferents nivells de govern a Espanya.

Per avançar en aquesta direcció, les tres qüestions més importants que cal tenir en compte són: La suficiència de recursos i la seva relació amb l’estat del benestar, el marc fiscal, que és l’origen últim dels recursos, i el seu repartiment en relació amb la solidaritat interterritorial.

6

El SFA: la suficiència de recursos i l’Estat del benestar

La “insuficiència” dels recursos ha estat una de les queixes i reivindicacions principals i constants de les CA de règim comú.

A Espanya, el fet que les CA siguin les responsables gairebé úniques o principals de tres dels serveis públics fonamentals de l’Estat del benestar, en concret de la sanitat, l’educació i els serveis socials essencials, fa que el volum de recursos assignats a les CA tinguin una especial rellevància per a l’abast i qualitat de l’Estat del benestar.

La situació de pandèmia des de començaments del 2020 no ha fet més que reforçar aquesta perspectiva, de manera que parlar del Sistema de Finançament Autonòmic és també –en una part significativa– parlar del sistema de benestar al nostre país.

Alhora, aquestes tres competències són dominants en l'estructura de despesa de les CA i determinen considerablement la seva dinàmica, en particular pel que fa al pes de les despeses corrents i dificulten l'adaptació al cicle econòmic. Per tant, el tema del volum de recursos i la seva "suficiència" esdevé, malgrat tot, crucial.

En aquest sentit, hi ha un consens bastant ampli entre els experts que, l'acord del 2009 va establir un nou "equilibri vertical", és a dir, un nou repartiment dels recursos entre el GC i les CA de règim comú en conjunt, acceptat implícitament per les parts.

Però ben aviat la queixa per la insuficiència dels recursos va retornar amb força, tant en referència al conjunt de les CA de règim comú en relació amb les dues Comunitats Forals, com per les diferències persistents de finançament entre elles. Una de les raons principals ha estat la crisi del 2008 i el seu impacte en els comptes públics, que es va manifestar amb tota la seva cruïsa precisament l'any 2009. Les altres raons han estat el propi funcionament del model –que cal reformar en molts dels seus mecanismes, com per exemple el criteri d'actualització dels recursos– i les polítiques concretes per fer front a la crisi del 2008, basades en l'austeritat pressupostària i l'exigència de consolidació fiscal.

La conseqüència és que les CA es van haver d'enfrontar a una reducció molt important dels recursos, en particular a partir del 2011, agreujada per la pràctica impossibilitat de recórrer als mercats financers en condicions assumibles, per raó precisament del seu model de finançament. Aquesta situació va donar lloc a una bossa de deute de les CA i la resposta de l'Estat en forma de préstecs que suposen una càrrega important per a algunes CA, Catalunya entre elles, i que caldrà tenir en compte si es vol que un nou sistema de finançament assegurí un punt de partida més equitatiu que l'actual.

En tot cas, posar l'èmfasi exclusivament en la suficiència de recursos

com s'ha fet a Espanya reforça la visió del sistema de finançament com un mecanisme de provisió de fons per part del GC a les CA de règim comú, que és un enfocament més propi d'un estat descentralitzat que no pas d'un estat federal, perquè afebleix la responsabilitat fiscal de les CA i accentua la seva dependència del govern central. Aquest enfocament, orientat a cobrir unes necessitats de despesa determinades, que és defensat per alguns experts i algunes CA té, a més, l'inconvenient que alimenta de manera contínua totes les posicions de conflicte, tant entre el GC i les CA en el seu conjunt com d'aquestes entre elles, perquè redueix la qüestió a un joc de suma zero entre els agents que participen per al repartiment d'uns recursos finits, i alimenta el victimisme del greuge comparatiu. Aquesta tendència ens allunya del camí cap a una Espanya Federal, i ens situa cada vegada més en el que alguns han descrit com a "federalisme jeràrquic" o "federalisme d'execució", en una més que evident contradicció en els termes.

7

El SFA: El marc fiscal

Hi ha consens a Espanya que cal adaptar el sistema tributari a les noves realitats econòmiques i que cal a mitjà termini una reforma fiscal integral. Aquesta reforma el Govern Central l'hauria d'escometre amb la màxima coordinació possible amb les CA, perquè un sistema fiscal és un tot que s'ha de considerar en el seu conjunt.

A més, només des d'aquesta consideració conjunta és possible trobar respostes satisfactòries a la necessitat d'augmentar la suficiència financera de les CA de règim comú i millorar alhora la seva autonomia i responsabilitat fiscal. Avançar en aquest triple objectiu no és fàcil ni es pot basar només a ampliar la capacitat normativa de les CA que és limitada, ja sigui per raó de l'harmonització de la imposició indirecta per la Unió Europea, com per la tendència a l'harmonització dels sistemes fiscals dels països per raó de la globalització de l'activitat econòmica. A més, a Espanya, la competència fiscal a la baixa entre CA en els impostos cedits, en particular en els tributs que graven la riquesa, ha generat una erosió notable de les bases imposables a tota Espanya, no només a les CA que han reduït o gairebé eliminat aquests impostos.

La reforma de la imposició sobre la riquesa, en la via d'establir uns mínims per a totes les CA té el consens gairebé unànim dels experts, si bé cal assenyalar que sense canvis en les altres peces del sistema, la conseqüència probable és una reducció generalitzada de la seva capacitat de recaptació i una pèrdua d'autonomia de les CA respecte de la situació actual. Convé, per tant, avançar també en altres direccions per distribuir millor els recursos tributaris del conjunt del país, els actuals i els que es deriven de noves figures tributàries.

Per exemple, i pel que fa a la imposició indirecta, el Grup d'Experts⁶⁵ (2017) ha proposat donar capacitat normativa col·legiada al conjunt de les CA. En tot cas la seva reforma, i també la de l'IRPF no s'hauria de fer sense la plena participació dels governs autonòmics, atès que, al cap i a la fi, és la seva font més important d'ingressos. La revisió i ampliació de la imposició ambiental, que és un dels àmbits en els quals les CA tenen ja experiència, és un àmbit especialment indicat per exercir la governança federal que pot portar guanys de tota mena, en simplificació i eficàcia per a tots els nivells de govern implicats.

En tot cas, les CA haurien de participar quantitativament i qualitativa en els nous impostos establerts pel Govern Central des de l'inici de la pandèmia per reforçar els recursos respectius, i donar-los-hi un tractament similar al de les hisendes forals: el darrer exemple és l'assumpció per part de les dues Comunitats Forals de la gestió i el rendiment en el seu territori dels nous impostos que s'han anat creant. Cal reconèixer que no és aquest el camí emprès pel Govern Central, que fins ara ha preferit donar més recursos en forma de transferències que no pas cedir capacitat fiscal i participació en la gestió tributària a les CA de règim comú.

Aquest darrer aspecte és important, perquè l'exercici de l'autogovern comporta jugar un paper significatiu en l'obtenció dels ingressos i no només en la gestió de les despeses. En el cas de Catalunya aquesta voluntat d'autogovern es posa de relleu a l'article 204 de l'Estatut, plenament vigent, que preveu la creació, en dos anys, d'un consorci paritari entre les dues Agències Tributàries –la catalana i la de l'Estat– i la seva possible

65 Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017). "Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica"

transformació posterior en l'Administració Tributària de Catalunya. Altres estatuts també contempnen possibilitats semblants.

Al cap i a la fi, els impostos són eines que, a més de finançar els serveis públics, han de contribuir a la redistribució de la renda i la riquesa i poden incidir en el comportament responsable de les persones; però per sobre de tot, els impostos estableixen un lligam molt fort entre governs i ciutadans que els obliguen en ambdues direccions.

Entre el model de les quatre agències tributàries independents de cada diputació foral, i el d'una única agència del govern central per la resta de comunitats de règim comú, ha de ser possible bastir un model de gestió tributària àmpliament coordinat i efectivament compartit, que doni resposta alhora a les exigències de l'autogovern de cada CA i a les necessitats d'eficàcia i de coordinació del conjunt de la hisenda espanyola amb la UE del nostre sistema fiscal.

8

El SFA: el repartiment dels recursos i la solidaritat interterritorial

Gairebé tots els països federals –l'excepció més important són els EUA– tenen establertes “transferències d'anivellament de la capacitat fiscal” als seus governs subcentrals, perquè reconeixen que l'estabilitat de la pròpia federació exigeix aconseguir una distribució de recursos finals més equitativa. Tanmateix, el principi d'equitat és més un principi general que un concepte rígid. Mentre que a la majoria de països federals, com ara Alemanya, el Canadà, Suïssa o Àustria, l'anivellament és parcial i fa referència als recursos impositius, a Austràlia –és l'excepció gairebé única– s'identifica amb la igualació total dels recursos finals ateses les seves diferències de costos.

Aquestes transferències poden ser horitzontals –entre les jurisdiccions subcentrals de més renda a les de menys– o bé verticals, directament del Govern central per a les jurisdiccions amb menys recursos, o bé una fórmula mixta, i arribant a una major o menor igualació, però totes elles responen a un criteri d'ordinalitat implícit, en el sentit que la jurisdicció que aporta no queda en pitjors condicions que la que rep.

En tot cas, el sistema de finançament de les CA espanyol és una anomalia pel que fa a aquesta qüestió perquè els seus resultats no responen a cap criteri d'anivellament objectivable i coherent, tampoc d'equitat i ni tan sols d'ordinalitat.

Això és així perquè el mecanisme d'anivellament establert, el “Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals de l'estat del benestar” no opera en absolut perquè els altres tres fons del sistema, en particular el Fons de Suficiència, distorsionen completament la lògica bàsica de l'anivellament.

Aquesta és una greu deficiència del model de finançament, contrària als propis principis i objectius establerts a l'acord de 2009, i que cal corregir. Una manera de fer-ho és que el model pivoti sobre un Fons de Garantia o fons d'anivellament, com a eix vertebrador de tot el sistema, que assegurí la solidaritat interterritorial. Pot estar format, com ara, pel 75 % dels recursos tributaris “normatius” de cada CA –o un altre % o un grup d'impostos acordat políticament– i unes aportacions del GC ampliades amb els recursos dels altres fons, que ja no tindrien raó de ser. També és necessària la incorporació de les CA de règim foral al mecanisme d'anivellament, atès que el criteri de solidaritat interterritorial s'ha d'aplicar al conjunt de totes les CA.

Aquesta gran borsa de recursos que fora el Fons d'anivellament es reparteix per igual entre totes les comunitats autònomes, és a dir, s'anivella totalment per garantir la igualtat d'accés als serveis de l'Estat del benestar. La resta de recursos tributaris que no entren en el Fons d'anivellament no s'igualen, i això dona com a resultat final un anivellament molt elevat, però no total.

El sistema podria preveure també un límit superior a la dispersió en la distribució final de recursos –com en el model alemany– o un altre d'inferior, que podria ser la mitjana o una xifra determinada cada any –com en el model del Canadà–.

És evident que els canvis s'han de fer de forma esglaonada i la transformació ha de ser gradual, però ha d'haver-hi un horitzó clar i definit.

Un element clau de l'anivellament és la seva variable de referència. Els països federals han optat o bé per basar-se simplement en la població de cada jurisdicció, com el Canadà, que garanteix un mínim de recursos per habitant, o bé en la població amb uns ajustos mínims, com en els casos d'Alemanya, Suïssa o Àustria. L'excepció és Austràlia, on s'incorporen desenes de variables, entre d'altres per exemple les diferències en el nivell de preus.

El model del 2009 utilitza la variable de la “població ajustada”, que és una variable que combina l'estructura demogràfica i de costos de les CA i, amb un pes menor, altres característiques geogràfiques com ara la insularitat, superfície i la dispersió poblacional. L'objectiu és capturar les diferències relatives en els costos de provisió dels serveis de l'estat del benestar.

L'experiència disponible ensenya que qualsevol que sigui la fórmula de càlcul de la població ajustada que s'adopti, per sofisticada que sigui, no conduirà mai a un resultat prou robust per a no ser qüestionable. Un perfecte exemple de les dificultats de mesurar la “població ajustada” la trobem en el propi cas espanyol, ja que les reclamacions de cada CA s'orienten a què guanyin pes les variables que els afavoreixen. De fet, la proposta del Ministeri d'Hisenda de desembre del 2021 sobre aquesta qüestió ha generat un fort rebuig en algunes CA.

En tot cas, aquesta és una raó més per la qual cap model hauria de fixar-se un objectiu tan rígid com la igualació nominal total, sinó que, independentment de quin sigui el grau d'anivellament desitjat, aquest ha de formular-se amb flexibilitat en la seva arrencada i en la seva evolució. La simplicitat i fàcil comprensió són la millor fórmula.

Els criteris que han de regir les transferències d'anivellament estan en el nucli dur del contracte que ha d'establir-se per a assentar un model sòlid de convivència territorial. La legitimitat del model emana del mateix contracte, sense que puguin evitar-se els judicis de valor entre els graus desitjats d'eficiència, autonomia i equitat.

Existeixen arguments sòlids a favor que el nou model que s'aprovi sigui d'anivellament alt però no total. Una tradició i una cultura federal arrelada porta aparellada la preservació d'un marge elevat d'autonomia financera

dels diferents territoris que componen la federació, el que afavoreix una assignació de recursos eficient, uns incentius correctes i en definitiva més recursos globals.

Hi ha una darrera qüestió a considerar sobre la relació entre el SFA i el principi de solidaritat interterritorial. Malgrat que la CE, al seu article 2, estableix aquest principi com un dels dos principis fonamentals de la nova organització territorial de l'Estat, la seva concreció no ha estat mai discutida a fons en totes les seves implicacions. Amb els anys, ha anat quallant la idea, expressada pel Tribunal Constitucional en la seva sentència sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que la solidaritat interterritorial es manifesta a Espanya en dos àmbits: un relacionat amb la garantia d'un nivell mínim de finançament dels serveis públics fonamentals segons l'article 158.1 de la CE, i un altre relacionat amb les actuacions de l'Estat per "convergir" en nivell de desenvolupament econòmic, al qual fa referència el Fons de Compensació de l'article 158.2. La diferència entre els dos àmbits no ha estat mai clara i s'han barrejat en els successius models de finançament, tant en el de règim comú com en el foral, cosa que ha fet que la qüestió de la solidaritat interterritorial s'hagi mogut sempre en l'espai del debat polític emocional i conflictiu i no en el de la seva articulació consensuada i coherent.

El model del 2009 era un avenç –per ara només formal– pel que fa al mecanisme d'anivellament dels serveis públics fonamentals, però ha mantingut la confusió existent entre SFA i desenvolupament econòmic, en afegir el Fons de Cooperació. Cal tenir clar que l'objectiu de convergència en el creixement o equilibri territorial, pot ser una política important del govern d'un país, sigui federal o no, però és bastant aliè al nucli bàsic dels sistemes de finançament existents en la majoria de països federals.

Això no exclou que, com és el cas a Espanya, siguin polítiques fonamentals per a consolidar l'estructura federal de l'Estat.

9

Tenir una cultura federal significa sentir-se formant part d'un projecte comú, on es practica la lleialtat i la cooperació del govern federal envers els governs federats i a la inversa, i d'aquests entre ells. I l'experiència

dels països federals de més llarga tradició ensenya que només es pot desenvolupar si existeixen les institucions –de caràcter formal però també informal– que ho promouen i permeten.

Espanya és un país que s'ha descentralitzat molt en termes de les competències transferides de despesa, però aquest procés no ha anat acompanyat de la creació d'institucions federals de coordinació i decisió, i de fet és el govern Central qui controla els mecanismes de presa de decisions. No hi ha hagut ni temps ni espais, ni segurament voluntat, per aprendre i desenvolupar la necessària cultura federal, i això explica les notables disfuncions que pateix el nostre model territorial, que ha topat amb grans dificultats per adaptar-se als canvis econòmics i socials que s'han anat succeint.

En aquest àmbit, cal treballar en dues direccions:

- Clarificar millor les competències exclusives i les compartides de cada nivell de govern i aplicar-ho ja a la pràctica.
- La reforma federal de les institucions. Tot i que la peça clau i la més desitjable d'aquestes reformes és la de fer del Senat una veritable cambra territorial, i aquesta requereix un canvi en la Constitució, hi ha molt marge de millora en molts altres aspectes.

Cal desenvolupar i dotar d'estructura i funcions les institucions formals que s'han anat creant, entre d'altres: la mateixa Comissió de les Autonomies del Senat, la Conferència de Presidents i les Conferències Sectorials, i els instruments jurídics i els recursos associats.

Cal revisar a fons la Llei 40/2015 de règim jurídic del sector públic, que és l'intent més seriós d'establir un marc formal de relacions intergovernamentals a Espanya, perquè respon més a una visió de descentralització jeràrquica, per la qual el GC estableix les polítiques i les CA executen –amb finançament o sense–, que no pas a una visió de relacions de tipus federal, de respecte i reconeixement de les competències respectives i alhora de consciència de les interdependències i l'impacte de l'acció política en el conjunt del país. Al seu torn aquesta revisió facilitaria una actitud més proactiva de les CA i la seva lleialtat mútua.

En l'àmbit específic de la hisenda i el finançament autonòmic, és del tot necessari, introduir reformes en el seu organisme de coordinació, el "Consell de Política Fiscal i Financera", creat el 1980. Les reformes haurien d'incloure l'ampliació dels temes a tractar, com ara els resultats de les conferències sectorials que tinguin implicacions financeres importants o bé compromisos amb la Unió Europea que afectin a les CA, o l'orientació de les reformes fiscals. També és important la reforma del sistema de votacions, que hauria de fomentar el consens i la participació activa, i no com ha estat fins ara, en disposar el Govern Central del 50% dels vots. Una bona fórmula seria el sistema de majoria qualificada en algunes qüestions, com ara compromisos de despesa en matèries de la competència de les CA.

L'impuls que cal donar a les reformes necessàries és, per tant, molt ampli, i pressuposa un veritable pacte fiscal entre governs per avançar en la direcció federal. Aquest avenç, en els seus detalls concrets, no té per què ser ni al mateix temps ni d'igual intensitat en totes les CA, però sí que significa que les qüestions fiscals d'Espanya es discuteixen i s'avaluen des d'una perspectiva multilateral de respecte a l'autogovern i de reconeixement de la mútua interdependència. Significa que l'autonomia i la solidaritat, exercida de manera conscient i acceptada, prenen el relleu al conflicte continu i el greuge perpetu, significa que el diàleg, la negociació i el pacte esdevenen les eines que fonamenten, reforcen i consoliden la nostra democràcia.

Les CA tenen també altres recursos fora del sistema, que l'any 2019 van arribar a 19.062 M€. Inclouen els impostos propis (2.236 M€) i altres impostos cedits (1.886 M€), del qual el més important és el de Patrimoni. La resta són les subvencions condicionades del Govern Central i la Unió Europea i el Fons de Compensació Interterritorial.

Cal dir que l'any 2020, i davant la davallada de la recaptació tributària per raó de la pandèmia, el GC va fer transferències addicionals a les CA, la majoria no condicionades, la més important de les quals va ser l'anomenat Fons Covid dotat en 16.000 M€, que s'han repetit en part el 2021.

Recursos del sistema de finançament. Any 2019

(Milions €)			% sobre recursos del sistema	
Impostos (normatius)	113.775	Credits "tradicionals"	16.366	12,6
		Successions i Donacions	2.887	
		Transmissions Patrimonials i AJD	9.402	
		Joc	4.077	
	95.544	Compartits	95.544	73,5
		IRPF	46.002	
		IVA	35.769	
	1.865	Altres	1.865	1,4
		Mitjans de transport	633	
	taxes transferides	1.232		
Transferències del GC	16.269	aportació al Fons de Garantia	9.090	
		Fons de Suficiència	979	12,5
		Fons de Convergència	6.200	
Total recursos del sistema		130.044	100,0	
Total recursos del sistema per finançar el mateix nivell de competències		123.629		
		Competències singulars d'algunes CA	-6.415	

6. La governança federal per a les polítiques socials en temps disruptius

Per **Francesc Trillas Jané**

Professor de la UAB, membre de la Comissió Executiva del PSC i del Patronat de la Fundació Rafael Campalans

1. INTRODUCCIÓ

El federalisme no és una proposta “identitària” o “territorial”. De fet, és la proposta dels qui no creiem que hi hagi “eixos” separats de les qüestions socials. Algunes dimensions del conflicte polític que se’ns intenten vendre interessadament com a “eixos” diferents i ortogonals (independents) de les qüestions socials, no són sovint més que formes d’afrontar els conflictes socials sovint interessadament per part de determinats sectors. L’economista francès Thomas Piketty ha presentat el que ell anomena “social-federalisme” com a complementari del “socialisme participatiu”, per a ell les receptes centrals per a combatre les desigualtats del segle XXI.

El federalisme és una proposta d’organització política per afrontar els problemes socials, ambientals i econòmics de la humanitat. En aquest capítol faig referència a com s’ha abordat la governança federal (que entenc com a sinònim de cogovernança, un eufemisme que es fa servir per evitar els derivats de la paraula que comença amb F) de les polítiques socials en els moments més durs de la pandèmia de la covid-19, i faig algunes propostes sobre com avançar en el futur en aquest terreny a Catalunya, Espanya, Europa i el món en una època de disruptcions (guerres, inflació, canvi climàtic).

Els principis del federalisme intenten resoldre el problema organitzatiu de combinar cooperació i coordinació, per un costat, amb flexibilitat i descentralització, per un altre. És una dificultat que es planteja en la gestió dels afers privats (en les grans empreses, per exemple) i en la gestió dels afers públics. Es necessita un enfocament global que resolgui els problemes de coordinació (que “internalitzi les externalitats” en el vocabulari econòmic), i a la vegada es necessita dotar d’iniciativa i capacitat de decisió a les unitats subcentrals (fins a arribar al nivell individual) per aprofitar la seva informació, motivació i capacitat d’iniciativa.

Des de fa dècades, s’ha avançat molt en l’estudi de les tècniques de gestió a les organitzacions del sector privat (obrint la “caixa negra” de l’empresa), i més recentment s’ha posat el focus en l’estudi del disseny organitzatiu, els incentius, la selecció, la circulació d’informació i la motivació intrínseca dintre del sector públic (obrint la “caixa negra” del govern). Durant uns quants anys a la dècada passada va ser exemplar en aquest sentit el treball del *Centre for the Market and Public Organisation* de la Universitat de Bristol al Regne Unit, que partia de la base de l’artificialitat de les divisions acadèmiques entre problemes de gestió (habitualment encarregats als departaments d’economia d’empresa i a les escoles de negocis) i problemes públics (enfocats a resoldre imperfeccions del mercat o problemes distributius com si es pogués fer amb la mera redacció d’un decret).

Quan a aquesta combinació de coordinació i descentralització en el sector públic hi afegim una intervenció democràtica en cada nivell rellevant de govern (a través de l’elecció de representants i de la seva rendició de comptes en fòrums legislatius), tenim els elements d’un bon sistema federal.

Els grans problemes de la humanitat en aquests moments (la pandèmia, les desigualtats, el canvi climàtic, les guerres, la inflació, els moviments de població i la seva interacció) requereixen aquest enfocament federal (combinant coordinació i descentralització), donat que els efectes de les decisions locals s’escampen globalment, és a dir, generen externalitats en altres jurisdiccions, i que l’actuació necessària per corregir-les requereix informació local sobre costos, preferències i contextos.

El problema de la redistribució i el de la predistribució per corregir les desigualtats, que és una part dels grans problemes del nostre temps, també requereix un enfocament federal. Això és així perquè, per una banda, el criteri normatiu ideal des d'un punt de vista d'una ètica solidària i universalista, que resa que "a cadascú segons les seves necessitats, i de cadascú segons les seves capacitats", requereix una òptica global, que no exclouï ningú, per identificar necessitats i capacitats. Per això, un dels principis d'unes finances públiques federals és que les grans decisions en les polítiques distributives s'han d'assignar als nivells de govern més elevats possibles. Un corol·lari d'això és que les decisions sobre els impostos que tenen les bases més mòbils s'han d'assignar als nivells superiors de govern. I, per altra banda, la concreció de les mesures predistributives (un salari mínim, una renda mínima) i redistributives (impostos i transferències després de l'operació dels mercats), requereix informació local sobre les diferències interjurisdiccionals pel que fa a necessitats, capacitats, preferències, costos o incentius.

Cal tenir en compte a més les limitacions d'incentius de l'ideal normatiu esmentat, que ja van preocupar a Marx (segons explica Amartya Sen a la seva autobiografia, Sen 2021). No tothom acceptarà consentidament aportar d'acord amb les seves capacitats. Per això es necessita combinar premis i càstigs, tant a través de la capacitat coercitiva de l'estat (el seu tret més distintiu en relació amb el sector privat), com a través dels incentius a l'activitat productiva, perquè hi hagi recursos suficients per fer front a les necessitats.

Una expressió d'aquest equilibri entre coordinació i descentralització és el principi de subsidiarietat (en principi tota política recau sobre el nivell inferior, a no ser que es pugui justificar per raons d'externalitats o economies d'escala que ha d'operar un nivell superior), encara que crec que vegades, com en el cas europeu, s'ha utilitzat aquest principi per mitigar les resistències dels nivells inferiors a l'assumpció necessària de competències per part dels nivells superiors.

Aquest enfocament federatiu és una alternativa al nacionalisme metodològic del sobiranisme, a la idea segons la qual la unitat rellevant és l'estat nació i la resta són afegits que no alteren l'hegemonia (en la distribució dels recursos i del poder, i en la imaginació de la ciutadania) de l'estat

nació Westfalià. Precisament una de les lliçons de la pandèmia ha estat que el federalisme rellevant no té lloc només entre dues instàncies, sinó entre una cadena de nivells de govern, des del local fins a les institucions globals, que amb tota la seva insuficiència, també han tingut un paper important, com és el cas de l'Organització Mundial de la Salut. I passant en el nostre cas per les comunitats autònomes en el cas espanyol, pels estats membres de la UE com Espanya, i per les mateixes institucions comunitàries que, aquesta vegada sí, han activat tot un arsenal de mesures monetàries i fiscals que fessin possible bastir ràpidament un coixí social a la crisi, imperfecte, però sense precedents, sobretot si tenim en compte la tardana i en molts casos errònia reacció a la crisi econòmica i financera (que no per casualitat a Europa va mutar en la crisi de l'euro) de 2008 i 2010. Avui vivim en una democràcia multinivell.

En la resta d'aquest capítol, a la secció 2 s'exposen una sèrie de possibles lliçons que podem extreure de les fases més agudes de la pandèmia sobre la governança federal de les polítiques socials. A continuació, a la secció 3, s'ofereixen de reflexions a tall de diagnosi. Tot seguit, a la secció 4 es fan un conjunt de propostes per acompanyar l'inevitable aprofundiment de l'evolució federal de la nostra governança. I es tanca el capítol amb un breu apartat de conclusions.

2. ALGUNES LLIÇONS DE LA PANDÈMIA

Qualsevol ortodòxia prèvia sobre els mercats que s'autoregulen i un ordre econòmic i financer global estable ha quedat esmicolada després de les intervencions extraordinàries dels governs en les activitats econòmiques i socials diàries que s'han demostrat necessàries des del març de 2020. Les polítiques neoliberals doctrinàries són una víctima més, i no especialment lamentada ja massa per ningú, de la covid-19.

Sabièm que el mercat com a mecanisme d'assignació de recursos és una maquinària poderosa de coordinació. Però també sabièm que els seus resultats són molt millorables quan es donen fenòmens com els efectes externs (o externalitats: efectes de decisions sobre altres persones que no participen en la decisió) o els béns públics (aquells béns als quals no es pot posar un preu perquè se'n pot gaudir lliurement). A més, fins i tot en absència d'externalitats i béns públics (però també, i probablement

més, quan hi són), els resultats de l'economia de mercat poden ser molt desiguals i generar greus injustícies socials, per raó de renda, riquesa, gènere o raça.

El que no sabíem era que l'experiència ens posaria davant nostre un exemple potentíssim de la imperfecció i insuficiència dels mercats. Aquest exemple ha estat la crisi de la covid-19. Aquesta pandèmia presenta externalitats claríssimes: les decisions que pren cada persona poden afectar moltes altres. És per això que no es poden glorificar les decisions merament individuals, que només pensen en un mateix. I en aquest cas, el d'una pandèmia d'abast global, és més necessari que mai el coneixement científic, que és un bé públic global, que un cop es genera afecta a tothom i, per tant, no se li pot posar un preu. I a més, com hem vist, la crisi afecta negativament molt més alguns col·lectius que altres.

Per això ha calgut, a tot arreu, intentar fer front a la pandèmia amb mecanismes d'assignació de recursos diferents del mercat, en aquest cas l'estat, sobretot, i també les comunitats, és a dir, les accions de persones lliurement organitzades que actuaven per motivacions intrínseques més enllà de les retribucions materials.

El mercat ha continuat existint, hem continuat comprant algunes coses pagant un preu, anant al súper, comprant alguna cosa *online*, demanant algun servei amb una *app* (i generant noves desigualtats, amb empreses que obtenien beneficis extraordinaris sense fer res especialment nou durant la pandèmia, sinó escalant coses que ja feien; aquests beneficis extraordinaris haurien de ser objecte d'impostos extraordinaris). Però la nostra vida s'ha vist alterada sobretot per decisions preses per instàncies públiques. Aquestes decisions han estat decisions coercitives (el punt fort dels governs legítims) sobre allò que podíem fer i allò que no podíem fer; però també decisions de mobilitzar recursos econòmics per sostenir socialment els sectors més vulnerables (a través de préstecs o ajudes directes com l'Ingrés Mínim Vital), o per impulsar econòmicament una recuperació sobre bases noves a través dels fons europeus Next Generation, un autèntic pas històric cap a una Europa més federal. Les comunitats han complementat el rol de l'Estat amb l'acció de grups de voluntariat, amb la participació ciutadana aplaudint als sectors que donaven més, i responent en general positivament a les instruccions pú-

bliques i, per tant, facilitant el compliment de les normes i reduint el cost de la seva aplicació.

La frontissa entre estat i comunitats, que s'ha mostrat crucial durant la pandèmia, és precisament un aspecte a treballar més des del federalisme. Només amb el poder coercitiu de l'estat és difícil aconseguir la participació consentida de la ciutadania en mesures de protecció col·lectiva com els confinaments, la protecció amb màscares o la vacunació. La tasca assistencial de l'estat amb les persones més vulnerables, com la gent gran en residències, és insuficient sense comptar amb el suport actiu de grups comunitaris.

Durant els mesos inicials de la pandèmia, ha emergit un consens entre els economistes més seriosos, en el sentit que no existia cap disjuntiva entre salut i economia, sinó que aquesta no es podia recuperar si no frenàvem primer (amb l'acció coercitiva de l'estat) la corba de contagis i, per tant, si no prioritzàvem la salut. Els qui s'han manifestat en sentit contrari (des de Donald Trump fins a un patètic Joaquín Leguina) han fet el ridícul més estrepitos entre economistes, epidemiòlegs i altres experts. Això no impedeix que els mecanismes coercitius no es puguin modular a mesura que es va resolent la incertesa, i que no puguin ser diferents en diferents jurisdiccions. Precisament un dels punts forts d'un sistema federal és la idea del "federalisme de laboratori", és a dir, la possibilitat d'experimentar amb solucions diferents en diferents jurisdiccions quan hi ha molts paràmetres incerts, per extreure informació sobre allò que funciona i allò que no funciona. Però, de nou, perquè aquesta noció de federalisme de laboratori sigui funcional, convé que es combini l'existència de nivells de govern superiors (que tenen una visió global i poden rebre i enviar informació) i nivells inferiors que realitzen l'experimentació.

La crisi ha posat en evidència també que els mecanismes públics han d'operar a diferents nivells, perquè la pandèmia actua des del nivell global fins al local. Convé doncs una governança federal. D'aquí que hagi estat molt important que l'actitud de les institucions europees, i del principal govern de la Unió, Alemanya, hagi estat molt diferent de la seva actitud en la crisi anterior. A tots els nivells, aquests mecanismes públics requeriran un augment dels ingressos fiscals, que s'hauran d'aplicar a reduir les enormes desigualtats que ja existien i que la crisi agreuja, i a

impulsar l'economia sobre unes bases més ecològiques i més democràtiques.

El pensament econòmic conservador ja havia quedat a la defensiva amb l'anterior crisi financera global. Però ha estat la crisi de la covid-19 la que l'ha deixat en KO tècnic. S'ha acabat l'apel·lació a l'austeritat, als efectes miraculosos dels mercats; s'ha acabat la justificació de la desigualtat i la banalització del canvi climàtic. Avui el gran adversari del pensament econòmic progressista, allò que impedeix les reformes igualitaristes del federalisme social, ja no és el neoliberalisme de Friedman, Thatcher i Reagan, sinó que és el nacionalpopulisme de Trump, Bolsonaro, Modi i els seus alumnes avantatjats a Catalunya.

Aquest adversari és diferent, sovint més subtil i més difícil de combatre, perquè es presenta brandant conceptes com democràcia i llibertat, i amaga la seva agenda de disrupció sovint a benefici de sectors oligàrquics, si no plutocràtics. La pols dels cavalls que generen els moviments populistes, en nom de la lluita contra determinades elits, tapa la realitat i impedeix abordar amb rigor polítiques socials, que requereixen un sector públic fort i ben coordinat, és a dir que requereixen governs d'alta capacitat a tots els nivells.

3. DIAGNOSI DE LA SITUACIÓ ACTUAL RESPECTE A LA GOVERNANÇA DE LES POLÍTIQUES SOCIALS

La pandèmia ha tingut un impacte desigual en funció del nivell de renda i del gènere, entre altres dimensions. Ha agreujat desigualtats preexistents, com expliquen entre altres Martínez-Bravo i Sanz (2021).

En les enquestes *online* a Espanya resumides per aquests autors, realitzades a 2.700 persones entre maig i novembre de 2020, van preguntar als enquestats pels seus ingressos mensuals, tant personals com familiars, en el moment de l'enquesta, així com pels seus ingressos anteriors a la pandèmia. Els resultats indiquen que les llars espanyoles van patir importants pèrdues de poder adquisitiu i que aquestes pèrdues van ser repartides de manera molt desigual. Mentre que, el maig de 2020, el 20% de les llars més riques havia experimentat una caiguda en els seus ingressos del 6,5% pel que fa a l'inici de la pandèmia, el 20% més pobre

havia perdut el 27% dels seus ingressos. Encara que el novembre de 2020 tots els grups havien recuperat lleugerament part dels ingressos perduts, el caràcter desigual de l'impacte econòmic va persistir. Utilitzant les dades de renda familiar van calcular l'evolució de l'índex de Gini durant la pandèmia. Els resultats indiquen que el maig de 2020 aquest índex de desigualtat havia augmentat tres punts respecte del valor anterior a la pandèmia. Per posar aquest increment en perspectiva, convé saber que és similar a l'experimentat per l'economia nord-americana en les últimes tres dècades, que és un conegut cas de considerable increment de la desigualtat. Les dones van experimentar més davallades de renda que els homes, especialment en els nivells intermedis de renda.

El treball també pregunta pel benestar subjectiu, arribant a la conclusió que aquest es va reduir significativament en general, però amb diferències importants entre nivells de renda. Mentre les persones de renda mitjana i alta van patir per raons com no poder veure els éssers estimats, les persones de nivells de renda baixos manifestaven més patiments psicològics per raons materials com no tenir ingressos per aconseguir mitjans essencials per viure.

Les enquestes *online* que utilitzen aquests autors, o la utilització de bases de Big Data com les dades administratives o bancàries (utilitzades per exemple per l'economista de Harvard Raj Chetty) es revelen com essencials per estudiar shocks de gran magnitud que operen en períodes de temps curts. Les dades oficials de PIB només estan disponibles amb un desfasament d'anys, i en determinats moments és necessari operar amb molta més celeritat, com ha ocorregut amb la pandèmia de la covid. La preparació estadística i administrativa de l'estat a tots els nivells s'ha revelat com un repte de primera magnitud, per exemple amb la gestió de mesures molt encertades, però aplicades imperfectament, com els ERTO o l'Ingrés Mínim Vital (IMV) desplegats pel govern espanyol.

Malgrat les dificultats de gestió, la reacció dels governs dels països desenvolupats, i molt especialment els de la Unió Europea i l'espanyol en particular, ha estat d'un activisme sense precedents amb la covid-19 per frenar i mitigar els efectes de la pandèmia, i posar les bases de la recuperació. La bateria formada per l'IMV, ERTO, ajudes, préstecs... ha donat lloc a una reacció expansiva totalment diferent de la que es va viure amb

motiu de la crisi econòmica i financera de 2008-2010. La dependència d'aquestes mesures del marc multinivell de la nostra democràcia es posa de manifest per la relaxació de les normes fiscals a la UE per als estats membre i a Espanya per a les CCAA, així com la relaxació de la política monetària practicada pel Banc Central Europeu, que impliquen en ells mateixos graus sense precedents de mutualització del risc.

El cas de l'Ingrés Mínim Vital és il·lustratiu de l'esforç realitzat i a la vegada de les seves limitacions si no va acompanyat d'un reforçament de la capacitat de gestió i de la governança federal de les nostres polítiques. Tot i que aquesta mesura de protecció estava inclosa en el programa del govern de coalició entre Podemos i PSOE, la complexitat de la seva posada en marxa només va poder ser abordada perquè, segons ha explicat el ministre José Luis Escrivá, el president del govern espanyol va decidir implicar-s'hi a fons i mobilitzar tot l'aparell administratiu i legislatiu. La mesura va ser aprovada pel poder legislatiu amb un suport sense precedents. De totes maneres, l'aplicació d'aquest coixí de protecció per a les persones més vulnerables ha topat amb nombrosos obstacles administratius, i afronta el repte de coordinar-se amb mecanismes relacionats existents en algunes comunitats autònomes, mecanismes que ells mateixos pateixen problemes greus de gestió i execució, com succeeix en el cas català.

Els mecanismes de protecció de rendes mitjançant transferències monetàries (i no en espècie) ja siguin condicionades (per exemple a un nivell d'ingressos, com l'IMV espanyol) o no condicionades (com seria el cas d'una renda bàsica universal o RBU), requereixen un enfocament federal, com ha explicat un dels pares de la RBU, Philippe Van Parijs (un federalista). Segons aquest autor, aquestes mesures presenten externalitats cap a altres jurisdiccions per la via de la despesa i per la via dels ingressos necessaris per finançar-ho. Per la via de la despesa, si un territori disposa d'una transferència significativa d'aquest tipus, i un territori contigu amb el qual hi ha llibertat de circulació no en disposa, les persones del segon territori tindran incentius per traslladar-se a la jurisdicció més generosa, sobrecarregant el mecanisme. Pel costat dels ingressos, la fiscalitat més elevada en el primer territori, necessària per finançar la transferència, donarà incentius als ciutadans amb més capacitat econòmica per traslladar-se a jurisdiccions contigües, a no ser que aquestes disposin de

mecanismes semblants. Aquest és un exemple de la necessària associació entre un coixí social més sofisticat i la necessària harmonització fiscal a diferents nivells, que cada vegada més s'accepta com una necessitat.

A mitjà i llarg termini, però, caldrà integrar aquests nous mecanismes en un programa més ambiciós que redueixi significativament les desigualtats, dintre de cada país i entre països, en la línia de les propostes d'autors com Piketty (centrades en la redistribució a través d'una fiscalitat internacional, i en actuacions sobre el mecanisme de la propietat) i Mila-novic (centrades en la redistribució del capital financer i humà). Aquests elements per un programa més ambiciós a mitjà i llarg termini també hauran d'incorporar una reflexió sobre els objectius de les grans empreses capitalistes i com els poders públics hi poden influir (en comptes de deixar-ho a l'autoregulació), i sobre la necessitat d'augmentar els ingressos fiscals per diferents vies possibles (incloent-hi la ja esmentada harmonització fiscal). Com revelava una vinyeta de la revista *The Economist* als inicis de la pandèmia de la covid-19, aquesta es pot interpretar com un combat de preparació per una lluita contra un adversari molt més poderós encara, que és el canvi climàtic, que requerirà nivells encara més ambiciosos d'intervenció pública i de governança federal. El repte d'un creixement inclusiu i sostenible només es podrà afrontar des d'una governança robusta que corregeixi ineficiències i desigualtats. Sucumbir a la fatalitat de pensar que només frenarem el canvi climàtic amb decreixement, a part de suposar una arbitrarietat estadística, suposa curiosament assumir una variant de la idea del pensament econòmic conservador, la idea que hi ha una disjuntiva (un *trade-off*) entre eficiència i equitat. Segons aquesta vella idea, només podem aconseguir més equitat renunciant a l'eficiència, cosa que ha justificat en molts sectors renunciar a l'equitat. Però l'alternativa també és possible: pensar que per augmentar l'equitat hem de renunciar a l'eficiència, quan hi ha possibilitats institucionals i tecnològiques per fer-les ambdues possibles en molts contextos. En tots cas, existeix la necessitat imperiosa de combinar eficiència, equitat i sostenibilitat si volem simultàniament mantenir nivells elevats de deute (és a dir, evitar les polítiques d'austeritat, o en general relaxar la política fiscal i monetària), pagar les pensions, frenar el canvi climàtic i erradicar la pobresa.

Tornant al cas espanyol, és molt interessant veure que en els anys anteriors a la pandèmia es va experimentar una acceleració del grau de

descentralització de la despesa pública. L'evolució del percentatge de la despesa pública per nivells administratius és un indicador imperfecte del grau de distribució del poder polític. Les comunitats autònomes tenen més recursos a gestionar que capacitat normativa, i nivells de govern amb una enorme capacitat normativa, com els nivells europeus, tenen de moment un percentatge molt baix de la despesa pública. Però en el cas espanyol, la disminució de la despesa central en favor de l'autonòmica explica molt bé la necessitat de coordinació que es va donar amb la pandèmia. Si a finals del segle XX l'estat central gestionava més del 30% de la despesa pública, per sobre de la despesa de les comunitats autònomes, avui aquestes xifres s'han invertit i el nivell regional concentra més despesa pública que el nivell central (sense comptar la Seguretat Social).

Un fenomen que requeria instruments d'abast interterritorial, depenia d'un sistema de Salut que estava totalment descentralitzat, per exemple. I el mateix succeïa amb altres palanques de l'estat del benestar, la gestió de les quals està transferida a les comunitats autònomes, cosa que explica les fortes transferències discrecionals del govern central a les comunitats, que també convindria consolidar amb un nou sistema de finançament, més robust que l'actual, que no depengués de la discrecionalitat del govern de torn.

Aquesta necessitat de coordinació "més amunt" quan la gestió és "més avall" l'hem vist molt especialment en el cas de la gestió sanitària de la pandèmia a Espanya i al conjunt d'Europa. Entre els experts espanyols de Salut pública, es dona per bona la descentralització de la gestió, però es reclama una Agència federal de Salut pública de nivell espanyol, que realitzi una funció de lideratge i de difusió de dades d'alta qualitat en temps real. En el cas de les vacunes, hem vist totes les potencialitats d'un sistema global federal i a la vegada la seva gran mancança. Per un costat, la cooperació global entre professionals de la ciència ha fet possible en poc temps l'existència de vacunes, un cop aquestes han existit s'han finançat per part de la Unió Europea, i els estats membres les han assignat amb caràcter estrictament igualitari (d'acord amb una sèrie de prioritats de necessitat i no de capacitat de pagament), en el cas espanyol amb l'administració assignada a les comunitats autònomes. En el món ric, i molt especialment a la UE, ha funcionat el criteri marxista segons el qual "de cadascú segons les seves capacitats i a cadascú segons les

seves necessitats”, i l’administració i prioritització de les vacunacions ha funcionat amb criteris igualitaristes d’estricta planificació: totes les persones ciutadanes de la Unió Europea han estat iguals davant de la vacunació, independentment del seu nivell de renda o estatus social. El gran dèficit ha estat que aquest criteri de planificació igualitarista no s’ha pogut de moment ampliar a escala planetària precisament per l’absència de poders globals federals. Encara que alguns organismes globals han realitzat funcions importants, encara no tenen ni el muscle financer ni el poder coercitiu que tenen la Unió Europea, els seus estats membres, o altres grans jurisdiccions.

4. PROPOSTES PER A AVANÇAR EN EL FEDERALISME SOCIAL

En una entrevista a la revista *Política & Prosa*, l’economista Dani Rodrik posava de manifest la necessitat als Estats Units de donar un impuls des del nivell federal a les polítiques industrials orientades a crear bons llocs de treball (*good jobs*) dels estats i els poders locals, donades les externalitats positives per a la societat en el seu conjunt de l’ocupació d’alta qualitat. Aquesta és una idea (la del finançament i lideratge federal a polítiques gestionades a nivell local i regional) que està també al darrere dels procediments previstos per al desplegament dels fons Next Generation EU. Encara que algunes polítiques es poden fer només des d’una instància administrativa, cada vegada més polítiques decisives requereixen l’*input* de diferents nivells de govern. I cadascun dels nivells de govern ha de calibrar el tipus de relació que té amb empreses privades (per exemple a través de la col·laboració publicoprivada, però també a través de la menys amable política de defensa de la competència) i amb les comunitats. Les relacions amb aquests sectors no governamentals seran més fructíferes com més fort sigui el sector públic a tots els nivells.

A la Taula 1 adapto la matriu de polítiques públiques amb impacte distributiu utilitzada per Rodrik i Stantcheva (2021). Aquests autors classifiquen en dues dimensions una selecció d’aquestes polítiques públiques. Les dimensions que utilitzen són el nivell de renda afectat per cada política (baixa, mitjana o alta) i el moment d’actuació de la política pública en relació amb la producció (preproducció, producció o postproducció, una classificació semblant a la que s’estableix entre redistribució i redistribució). Jo utilitzo una subselecció de les polítiques que ells inclouen en la

Taula 1: Matriu de polítiques amb impacte distributiu segons nivell de govern

	Nivell de govern òptim			
		Local i regional	Intermedi	Transnacional
Nivell de renda prioritàriament afectat	Baixa	-Educació primària i preescolar. -Formació professional.	- <i>Salari mínim</i> -Incentius a la contractació via contribucions a la seguretat social. -Promoció de clústers. - <i>Transferències socials i polítiques de renda mínima.</i>	- <i>Gestió de migracions.</i>
	Mitjana	-Educació universitària. -Programes de reciclatge de persones adultes. - <i>Política sanitària.</i>	- <i>Suport a PIME.</i> - <i>Assignació de fons transnacionals.</i> - <i>Pensions.</i> - <i>Subsidi d'atur.</i>	- <i>Acords comercials.</i>
	Alta		- <i>Impost de successions</i>	-Impostos de societats i sobre la riquesa -Polítiques de defensa de la competència

Nota: en cada cel·la es combina el nivell de renda prioritàriament afectat i el nivell de govern més adequat per desenvolupar cada política. La lletra cursiva indica polítiques que requereixen més clarament governança conjunta entre nivells de govern.

taula, però canvio la segona dimensió i n'afegeixo una tercera (mitjançant la lletra cursiva). Les dues noves dimensions són, per una banda, el nivell de govern òptim per a desenvolupar cada política pública (que ocupa la dimensió de les columnes, substituint la dimensió relacionada amb la producció de Rodrik i Stantcheva), ja sigui local/regional, intermedi o

transnacional; i, per altra banda, mitjançant la lletra cursiva, assenyalo aquelles polítiques que més clarament requereixen una coordinació entre nivells de govern, encara que nominalment la gestió estigui encarregada a un d'ells.

Veiem que, en la mesura que l'exercici descriu simplificada una realitat més complexa, una majoria de polítiques requereixen coordinació mitjançant una governança conjunta (cogovernança o governança federal). Això és consistent amb el punt de vista que habitualment expressen experts en diferents terrenys, que han assenyalat que Espanya ha de millorar la coordinació de les polítiques socials per elevar l'efectivitat de la despesa pública. Es pot discutir si cadascuna de les polítiques seleccionades està més o menys ben encaixada en cadascuna de les tres dimensions, però la pretensió no és fer un diagnòstic clínic per a cada política, sinó il·lustrar la potencialitat explicativa d'aquestes tres dimensions. Per poder utilitzar una taula, simplifico utilitzant menys categories que les que seria realista (hi ha més de tres nivells de govern i el nivell de renda és una variable contínua), i per això la taula pretén tenir un valor merament pedagògic. En particular, quan parlo de nivells de govern local/regional, intermedi o transnacional, no necessàriament em refereixo a nivells de govern realment existents, sinó que pretenc assenyalat una gradació des del nivell local fins al nivell transnacional. Així, la Generalitat de Catalunya es pot entendre de vegades com un nivell regional o com un nivell intermedi (un quasi estat) com altres regions europees amb un alt nivell competencial (entre el regional i el transnacional, que seria el propi dels estats membre de la UE), i quan parlem de nivell de govern transnacional ens podem referir a la Unió Europea o als organismes d'intervenció global, com l'Organització Mundial de la Salut, les Nacions Unides o el G-20.

Podem establir alguna correlació entre les dues dimensions de Rodrik i Stantcheva i la dimensió del nivell de govern o del grau de coordinació necessària? Si això fos així, facilitaria la feina d'assignar el gruix de gestió de determinades polítiques en funció de si són redistributives o redistributives, o de si afecten un nivell de renda o a un altre. Però no sembla que sigui així, excepte en l'únic buit que hi ha a les cel·les de la taula, que és la que correspon als poders locals en allò que afecta les rendes altes. Això és consistent amb la teoria del federalisme fiscal i la imposició

òptima, que prescriu que els impostos que tenen una base més mòbil (que són els que afecten persones riques) s'han d'assignar als nivells més elevats de govern.

En el cas europeu, és important analitzar quin és el paper que tindran les institucions europees durant l'aplicació dels fons Next Generation i amb posterioritat. En aquest sentit, Bilbiie et al (2021), fan una anàlisi excessivament escèptica del potencial europeu, però que pot servir de punt de referència. Quan es parla d'una política fiscal de la Unió Europea, normalment es tracta de tres paquets d'instruments diferents. D'una banda, la "política fiscal" inclou les regles fiscals com les que es van posar en marxa amb el Tractat de Maastricht, que pretenien limitar el deute i el dèficit dels països que adoptessin l'euro. D'altra banda, els mecanismes d'assegurament mutu, sigui dels dipòsits bancaris, sigui de resolució de problemes de deute sobirà, o d'atur, que fins ara no s'han executat però amb plans en marxa. I finalment, es podria tractar de la creació d'instruments centralitzats de política fiscal, com ara possibles polítiques de despesa i ingrés executades des del nivell comunitari (que al seu torn es poden concretar de maneres molt diferents). Totes aquestes polítiques parteixen d'una restricció política: que són decidides per governs democràtics dels Estats membre, que depenen dels electorats dels seus països, que no és de preveure que decideixin emprendre iniciatives que vagin contra el seu interès nacional de tipus material. En particular, com en la situació actual els autors preveuen que la política fiscal implicarà indefinidament una redistribució de recursos dels països de centre als de la perifèria, els primers són reticents a entrar en una espiral de creixement continu de les seves obligacions. La pandèmia de la covid-19 ha canviat, però, alguns paràmetres del debat. Inicialment, es van aparcar les regles fiscals, i a la fi de 2020, la Unió Europea va donar suport al paquet de programes dels fons Next Generation. Els autors són escèptics que això suposi un "moment hamiltonià", amb la consegüent creació d'un Tresor Europeu amb una capacitat d'endeutament, imposició i despesa permanents i ambiciosos. Per exemple, els autors argumenten que, si la part del deute generat per als fons Next Generation que es lliuraran als diferents països com transferències, fora a recuperar-se mitjançant nous impostos europeus (per exemple, impostos digitals o sobre transaccions financeres), aquests només suposarien una petitíssima fracció del PIB europeu. La reticència dels electorats del centre d'Europa faran molt més difícil

anar més enllà. Els autors reconeixen, però, que els fons Next Generation són un pas important per la seva magnitud i per la posada en marxa d'un mecanisme de deute comú, amb una previsió de devolució mitjançant impostos europeus. No obstant això, diuen poc sobre per què els països centrals van acabar acceptant els fons Next Generation, per als quals els anomenats "països frugals" (una part dels centrals) van acabar cedint en la seva oposició inicial. Un dels arguments que esgrimeixen els autors per basar el seu escepticisme sobre una forta capacitat fiscal central a la Unió Europea és que els principals països receptors dels fons Next Generation EU, entre ells Espanya, no s'haurien compromès a utilitzar la part dels fons que rebran en préstecs. No obstant això, no aporten cap referència sobre l'origen d'aquesta informació. El que, si més no, el govern espanyol ha fet, ha estat acordar, en primer lloc, rebre els recursos a fons perdut per planificar per a una segona fase l'ús dels fons que seran rebuts com préstecs. El que és cert és que, en un context de tipus d'interès baixos en el mercat, els avantatges dels préstecs de les institucions comunitàries són molt petits, perquè els països poden endeutar-se a tipus només una mica més alts en el sector privat, sense restriccions que interfereixin en la seva sobirania que puguin ser incòmodes per als seus electorats.

Encara que no ha de donar-se per descomptat que els tipus d'interès de mercat sempre seran baixos, mentre ho siguin, és cert que els préstecs comunitaris no seran molt millors que els que es poden trobar al mercat. En aquest cas, les virtuts d'una major capacitat fiscal europea han de trobar-se en la possibilitat d'acceptació de transferències que tindran indefinidament efectes distributius del centre a la perifèria. Els autors són com s'ha dit anteriorment escèptics davant aquesta possibilitat. No obstant això, i contra el pronòstic de molts (en aquest sentit sembla que l'article s'hagués començat a escriure abans de l'aprovació dels fons Next Generation EU), els països membres van acabar aprovant per unanimitat el préstec o la transferència de fons per un valor total de 750.000 milions d'euros. La raó que ho fessin, tal com molts governs de països centrals van reconèixer, va ser perquè la superació de la crisi implicava defensar el mercat únic europeu (cosa que els autors no esmenten), que és la mateixa raó (consolidar mercats mitjançant béns col·lectius i desenvolupant la demanda) per la qual qualsevol persona o grup privilegiat amb llums llargs consent a pagar impostos nets indefinidament, encara que tingui la percepció (no sempre justificada) que les transferències netes

sempre seran en la mateixa direcció. L'electorat alemany i el francès ha mostrat en els últims anys que una majoria estable pot donar suport a un reforçament de la capacitat fiscal de la Unió, tot i que aquests dos països són "centrals" (en molts sentits els "més" centrals) i no perifèrics. La raó probablement és que tenen una visió àmplia i a llarg termini dels seus interessos nacionals, que contempla la creació d'un mercat únic on intercanviar sense barreres, i una situació de pau i estabilitat (un bé públic transnacional) que la seva història els ha ensenyat a valorar. L'article de tota manera força el lector a la necessitat de reflexionar sobre els equilibris polítics que són necessaris per a reforçar la capacitat de la Unió Europea de dotar-se de programes d'ingressos i despeses gestionats a nivell central, capacitat que la recessió produïda per la pandèmia ha evidenciat com necessària.

Baixant del nivell europeu al nivell regional, en una reflexió sobre el potencial dels governs propers en les polítiques socials, que no menyspreï el rol dels governs socials, seria amagar el cap sota l'ala oblidar-nos del risc d'utilitzar els governs propers per prioritats allunyades d'allò que necessiten els sectors més vulnerables. En aquest sentit, a les eleccions al Parlament de Catalunya de Febrer de 2014, des del socialisme català es va realitzar una proposta de replantejament de la despesa pública a Catalunya, que va tenir una difusió limitada, proposta formada per una memòria econòmica més un pla específic per reassignar fins a 1100 milions d'euros anuals al final de la legislatura per a prioritats socials.

No tot allò que és important es pot quantificar. A Catalunya, no tota l'apropiació institucional de la Generalitat per part del "procés" es pot mesurar numèricament. Ni tota la propaganda i manipulació institucional té pes substancial en la despesa (fer servir el palau de tothom per un acte partidista és barat, però gravíssim), ni tota la despesa supèrflua és propaganda. Però una part important sí que ho és.

Per això, un dels principals compromisos de la campanya que va encapçalava Salvador Illa a les darreres eleccions al Parlament de Catalunya va ser: "Revisarem tot el pressupost de la Generalitat amb un criteri unificat d'eficiència. Revisarem en profunditat les inèrcies, les duplicitats i el malbaratament. Reassignarem un mínim de 1.100 milions d'euros, incloent-hi la despesa dedicada al procés."

Es combina en l'actualitat una situació d'emergència social i econòmica, amb l'acumulació d'inèrcies d'una administració catalana que fa molt de temps que no modernitza en profunditat la seva gestió i estructura, i amb sospites de clientelisme i ús partidista. De les diverses il·legalitats que es van cometre durant el procés independentista, es discuteix el delictes de sedició o el de rebel·lió, però poca gent discuteix que es van malversar recursos públics.

A Catalunya es poden assolir com a mínim els nivells d'eficiència administrativa del País Basc, i a la vegada fer realitat els desitjos de Josep M. Bricall quan diu que l'administració de la Generalitat hauria de ser una administració modèlica, i ara no ho és. La degradació de la Generalitat com a institució no és aliena als dèficits de gestió de l'estructura de govern.

Per això s'han fet propostes en diversos terrenys, per reorientar les prioritats pressupostàries del govern de la Generalitat. Aquestes propostes haurien de ser la base d'un treball sistemàtic que es realitzi des del govern o des de l'oposició, amb la col·laboració de persones del món acadèmic i de persones amb experiència del més alt nivell al govern català. Amb aquest esforç es poden aconseguir reassignacions graduals de partides a prioritats socials des de 2021, fins a assolir un mínim de 1.100 milions d'euros anuals en 2024. Aquests recursos alliberats gradualment no serien retallades, sinó diners que es dedicarien a les prioritats socials.

Sense comptar aquells aspectes sobre els quals no es pot avançar sense fer un treball més a fons des de dintre de l'administració (especialment pel que fa a les subvencions), els exemples dels quals es van fer ressò diversos mitjans (entitats, estructures de direcció, acció exterior, TV3, lloguers, telecomunicacions, etc.), permetrien reassignar a prioritats socials quantitats substancials. El treball a fer amb una comissió *ad hoc* faria que aquestes quantitats s'hagin d'entendre com nivells mínims d'estalvi a assolir al final de la legislatura (en els anys anteriors es produiria una aproximació gradual als objectius finals).

Una Generalitat que recuperi la passió per governar allò que és col·lectiu ha de reforçar molt més l'avaluació *ex ante* i *ex post*, i l'anàlisi cost-benefici especialment dels projectes que impliquen inversió en infraestruc-

tures. La cultura de l'avaluació transparent ha d'estar present en tota la gestió del govern de la Generalitat. És necessari prestigiar i donar protagonisme a l'agència Ivàlua, i disposar de mecanismes addicionals d'avaluació al màxim nivell. Això permetria fugir de cert maniqueisme simplista, com per exemple limitar el debat a un sí o un no a projectes complexos com l'ampliació de l'aeroport amb compensacions mediambientals, o uns jocs olímpics d'hivern que evitin els sobre costos i els "elefants blancs" que han tacat el prestigi d'aquest tipus d'esdeveniments. Amb bons mecanismes d'avaluació oberta i de participació d'experts d'alt nivell amb dades sobre projectes detallats, els responsables democràtics de les polítiques podrien prendre les decisions no pas al voltant d'eslògans, sinó sobre variacions concretes i detallades d'alguna modalitat d'ampliació de l'aeroport que compleixi una sèrie de condicions, o alguna forma de gran esdeveniment que compleixi amb determinats requisits, si és que les dades, donant marges per a la incertesa, avalen la seva existència.

En un context de corrents forts que raonablement empenyen cap a una major harmonització fiscal, tant a Espanya com a Europa i fins i tot a nivell global, però d'una gestió de l'Estat del benestar necessàriament ampliada que recau sobre els poders locals i regionals, és molt important en el cas espanyol donar més robustesa al finançament de comunitats autònomes i corporacions locals. La reforma del finançament autonòmic no s'hauria de centrar tant en la controvèrsia sobre com corregir el criteri de població en els fons d'anivellament (mentre hi hagi un criteri acordat i més transparent que l'actual), sinó en fer el conjunt del sistema i la seva gestió més robust al cycle econòmic, per exemple automatitzant la participació de les comunitats autònomes en tots els grans impostos actuals i els que es creïn, i millorant les competències i el funcionament dels òrgans federals de coordinació, a través del Senat i de les comissions entre ministeris i conselleries. I aquesta millor integració dels poders regionals en el sistema impositiu (que hauria d'incloure, com preveu l'Estatut d'autonomia vigent a Catalunya, consorcis tributaris per millorar la lluita contra el frau fiscal) hauria d'abordar tenint en compte criteris d'equitat territorial i tenint en compte l'impacte financer sobre les comunitats, qüestions com el finançament de serveis importants com les autopistes o l'electricitat, en els quals hi ha un debat social obert sobre fins a quin punt el cost que generen s'ha de cobrir via preus o via impostos.

5. CONCLUSIONS

En aquest capítol s'han presentat una sèrie de reflexions sobre la necessària governança federal de les polítiques socials, en un sentit ampli, donant contingut en part al concepte de “social-federalisme” de Thomas Piketty. La postpandèmia haurà d'institucionalitzar processos que l'emergència viral ha posat en marxa perquè s'han revelat imprescindibles, com una intervenció més forta dels poders públics en l'economia, i la seva governança federal.

Totes les forces polítiques parlen de prosperitat compartida i transició ecològica, però aquestes només poden ser viables si van acompanyades d'un sistema de govern que les faci creïbles. El federalisme aporta aquesta credibilitat, i és el camí pel qual estan avançant, d'una forma més o menys oberta, amb la boca més gran o més petita, tant Espanya com la Unió Europea. A les eleccions al Parlament de Catalunya de febrer de 2021, el PSC i la CUP van rebre la mateixa puntuació al capdamunt del rànquing de partits sensibles a la justícia impositiva, elaborat per la Plataforma per una Fiscalitat Justa. Tot i que literalment pot ser que es pogués interpretar d'aquesta manera, es fa difícil pensar que una formació política que no contempla els plantejaments federalistes, pugui tenir la mateixa credibilitat fiscal que una formació federalista.

En moments d'enormes reptes per a les societats humanes, necessitem un marc institucional que extregui el millor de cada ésser humà, i en aquest sentit el federalisme és l'expressió política de la fraternitat, com va dir Manuel Cruz.

Els experts en molts terrenys acaben una mica rutinàriament les seves anàlisis reclamant estructures independents que posin en pràctica les seves recomanacions, estalviant-se les molèsties d'intervenir en el procés polític. Convindria anàlogament que entre tots ens n'adonéssim també que algunes de les recomanacions que de vegades es fan són totalment inviables i mancades de credibilitat sense una governança federal que les faci més robustes⁶⁶.

⁶⁶ Un altre exemple de manca de credibilitat federal és la suposada proposta de Renda Bàsica que la CUP va fer servir d'excusa per donar suport al govern d'ERC-Junts després de les eleccions de 2021. Com va dir el gran expert en renda bàsica universal, partidari del federalisme,

REFERÈNCIES

Bilbiie, F.; Monacelli, T.; Perotti, R. (2021), Fiscal Policy in Europe: Controversies over Rules, Mutual Insurance, and Centralization, *Journal of Economic Perspectives*, 35 (2): 77-100.

Martínez Bravo, M.; Sanz, C. (2021), Inequality and Psychological Well-being in Times of Covid-19: Evidence from Spain. Document no publicat.

Rodrik, D.; Stantcheva, S. (2021), “Economic Inequality and Insecurity: Policies for an Inclusive Economy”, Cap. 2 a *Major Future Economic Challenges*, coordinat per Olivier Blanchard i Jean Tirole.

Sen, A. (2021), *Home in the World. A Memoir*. Allen Lane.

Van Parijs, P.; Vanderborght, Y. (2019) *Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Harvard University Press.

Phillip Van Parijs, un esquema d'aquest tipus que sigui creïble requereix coordinació federal. Veure Van Parijs i Vanderborght (2019). Al final, la proposta ha quedat en un simulacre de programa pilot que ni tan sols arriba a tal, un acte de propaganda, quan la prioritat hauria de ser avançar en la coordinació federal de l'Ingrés Mínim Vital posat en marxa pel govern espanyol i els esquemes existents de renda garantida de la Generalitat, que no han acabat de funcionar bé.

7. Una nova mirada a la construcció federal d'Europa

Per **Santiago J. Castellà Surribas**

Professor Titular de Dret Internacional Públic a la Universitat Rovira i Virgili, membre de Número de la Reial Acadèmia Europea de Doctors, i actualment senador socialista per Tarragona

ÍNDEX

1. Introducció: Itàlia, la constatació del mal somni europeu; 2. L'exhausta arribada al Brexit; 3. Units davant una pandèmia global; 4. El pols energètic i polític de Putin; 5. Rearmar un projecte de construcció federal: l'arquitectura institucional; 6. Els ens subestats motors de progrés i l'Europa de les ciutats; 7. Ciutadania europea i ciutadania global; 8. Conclusió: Una Europa oberta, forta i plural en un món complex i global.

1. INTRODUCCIÓ: ITÀLIA, LA CONSTATACIÓ DEL MAL SOMNI EUROPEU

La nostra percepció de la realitat canvia ràpidament. Per això segurament té sentit un article com aquest, en un context de reflexió col·lectiva sobre l'evolució de les tendències, en un sentit ampli, del federalisme europeu, o si es vol millor, de la construcció federal de la Unió Europea. I dic que la nostra percepció de les coses, i la nostra mirada al context, canvia molt ràpidament, perquè vaig començar, el maig del 2022 amb les primeres idees per a aquest article, centrant-me en la percepció de les forces recobrades per la Unió Europea –després de la pandèmia i la resposta unitària amb el programa de vacunes, i havent plantat de cara al desafiament del xantatge energètic organitzat per Putin en el context de l'ocupació d'Ucraïna–, que marcaven el desenvolupament narratiu d'aquest article; i el tanco, a la fi de setembre, imbuïts pel pessimisme, que el triomf de

l'extrema dreta, d'arrels postfeixistes a Europa, amb la victòria a Itàlia de Giorgia Meloni, suposa un afebliment no sols conceptual, sinó també un afebliment del funcionament institucional i en els avanços (federal) de la Unió Europea.

Efectivament, un fantasma recorre Europa, i som capaços encara de veure la seva allargada ombra, en les més fosques nits en les quals ens submergeix el somni de la nostra acomodada realitat. I és que a vegades, el fantasma del populisme, amb les seves múltiples cares, però aquesta vegada proveït de nacionalisme i identitarisme i encoratjat per les males influències del pitjor conservadorisme il·liberal d'arrel americana, articulat al voltant el trumpisme, i encoratjat també per la mala influència dels deliris geoestratègic de Vladímir Putin, qui en forma de l'anomenada Quarta Política i amb els plantejaments d'expansió i influència euroasiàtica, explica el nacional-bolxevisme rus d'Alexander Dugin.

Sigui com sigui, i amb aquestes males influències externes, la veritat és que, diversitat de grups definits i autodefinits com a identitaris han acampat a les fronteres de la construcció d'avançades democràcies liberals, per a progressivament avançar guanyant protagonisme, i desplaçant l'eix de la centralitat política cap al perillós extrem de les polítiques reaccionàries, il·liberals, que des del populisme i l'agitació de banderes nacionalistes, qüestionen, condicionen, i intenten destrossar la construcció política europea, i especialment el germen federal que està conté i desenvolupa. El triomf de Giorgia Meloni i de la seva formació -fins fa poc espúria, i que en breu temps ha tingut un creixement sorprenent- Germans d'Itàlia, és la primera constatació, amenaçadora i real, de totes les seves possibilitats de triomf. El seu possible primer govern juntament amb Matteo Salvini, i potser amb ell també populista, però més moderat en el context de la democràcia-cristiana Berlusconi, és la primera constatació de la força creixent d'aquest fantasma que recorre Europa.

Havíem sentit el seu alè en les eleccions franceses de la mà de Marine Le Pen i les noves fórmules electorals del vell Front Nacional francès; havíem vist, l'ascens vertiginós de Vox a Espanya, i havíem conegut múltiples expressions de la seva presència més primària, a Àustria, o en les formes de conservadorisme extrem amb anotacions il·liberals en l'anomenat Grup de Visegrado, o V4, conformat per l'Hongria de Victor Orban,

Polònia, i les repúbliques de Txèquia i Eslovàquia –que aprofitant el grup de coordinació impulsat per Václav Havel en 1991 per a cooperar els quatre Estats, llavors tres, en la transició conjunta de la influència soviètica a l'europea–, és ara un instrument de coordinació contra els avanços i el funcionament de la Unió Europea, i de rebuig a la immigració i als models multiculturals, i de dures polítiques il·liberals que qüestionen fonaments de l'Estat de dret, com la independència judicial, i contra les polítiques d'igualtat i no discriminació de la dona, contra les persones LGTBI, assumint cosmovisions de l'integrisme religiós, i qüestionant la posició de la Unió Europea davant la delirant invasió d'Ucraïna per Putin. I als països nòrdics, i a Alemanya, Holanda, Bèlgica, Grècia... L'emergència de cada vegada més fortes forces extremistes, populistes, identitàries, i il·liberals, que condicionen, cada vegada més creixentment, la realitat política d'aquests països.

Molts canvis he hagut d'incloure en el present article, per a aconseguir que canviïn la mirada, l'aproximació, del mateix i prendre plena consciència que el que semblava una ombra o un fantasma que recorria Europa, es dotava de corporeïtat, marcant i condicionant el desenvolupament futur de la construcció europea. Aquest article, des d'una aproximació principalment històrica, intenta explicar, entendre, o potser millor involucrar el context més pròxim, per a explicar, i entendre si pot ser millor, allò que ens està passant: entendre les dinàmiques internes i externes del procés de construcció federal europeu. Intentem-ho.

2. L'EXHAUSTA ARRIBADA AL BREXIT

Després d'una intensa campanya altament populista –potser la primera conscientment populista amb una activació eficaç de les xarxes socials i dels perfils en elles definits–, el 23 de juny de 2016 se celebrava el referèndum que donava, per un escàs marge, la victòria a la sortida del Regne Unit de la Unió Europea, aplicant l'article 50 del Tractat d'aquesta. Efectivament, els resultats van ser molt, molt, molt ajustats: el 51,9% de la població favorable a l'abandó de la Unió Europea pel Regne Unit, es va imposar al 48,1% de la població. Analistes del procés han posat de manifest les múltiples fractures que es produïen: del rural enfront de l'urbà, dels joves (universitaris) enfront dels majors, de Londres, Escòcia Irlanda (i Gibraltar) enfront de la resta... L'endemà, els autors d'aquest disbarat

històric iniciaven el seu reguitzell de matisacions, excuses i reinterpretacions sobre el que havia estat una campanya incitant les pors i les més baixes passions nacionals de la població. Però comès l'error, es tractava de no afeblir-se esmenant-lo, i es posava en marxa el mecanisme de negociació previst per a aconseguir un acord de separació, o acord de retirada. Avui, ningú pensa que a curt termini un camí de retorn sigui possible, en una certa manera, el Regne Unit ha deixat de mirar al continent per a mirar per si sol, cara a cara, a un món global.

Aquells dies vaig escriure que la Unió Europea quedava noquejada. Hem estat incapaços d'entendre per on havia vingut el cop i què havia passat. L'euroescepticisme inicial del Regne Unit, que li va portar a no estar entre els fundadors d'aquesta, i a incorporar-se anys més tard a la Comunitats Europees, també després d'un referèndum, havia deixat algunes "malformacions congènites" a la pertinença britànica a la Unió Europea, que en una certa manera ens servien de mirall deformat d'algunes de les nostres contradiccions i febleses.

Ja la clara aposta de Winston Churchill, durant el Congrés Europeu de la Haia, en 1948, va anar per un model de cooperació intergovernamental, que es va concretar en 1949 amb el Tractat de Londres que va donar naixement al Consell d'Europa, i que suposava una visió radicalment diferent de la qual poc temps després va impulsar Robert Schumann, inspirat per Jean Monet, i la inicial Comunitat del qual Europea Del Carbó i de l'Acer donaria pas a les altres Comunitats Europees, i finalment al naixement de la Unió Europea, que després de múltiples transformacions, ha cobrat plena personalitat jurídica internacional com a ens unitari que agrupa les antigues Comunitats Europees i els mecanismes de cooperació que entorn de les mateixes s'havien establert.

La mirada inevitablement britànica de Winston Churchill, arribava fins a la conformació d'una organització internacional profundament ideològica –el Consell d'Europa–, cridada a ser guardiana de les essències i els valors de les democràcies liberals, enfront de la vençuda amenaça del nazisme i del feixisme, i front també a la pervivència amenaçadora en la immediata postguerra del bloc totalitari soviètic; no en va, la seva primera realització pràctica, i gairebé la pedra angular del seu treball, a l'any següent del seu naixement, en 1950, va ser el Conveni Europeu per a la pro-

tecció i salvaguarda dels drets i llibertats fonamentals, que dona origen al naixement del Tribunal Europeu de Drets Humans a Estrasburg. Enfront d'aquesta visió intergovernamental i tremendament pràctica, sense generar excessives noves estructures, la declaració de Robert Schuman el 9 de maig de 1950, en canvi, recollia una visió integradora d'arrel Federal que tenia llargs antecedents, com a mínim des de finals del segle XVIII –des de l'Abat de Saint-Pierre, Montesquieu, Rousseau, Kant, Bentham, Saint-Simon, Victor Hugo, Proudhon, Spengler, Coudenhove– Kalergi, o entre nosaltres, entre molts altres, Salvador de Madariaga i José Ortega y Gasset. M'agrada especialment ressaltar, i així ho he fet en altres ocasions, el conegut com a Manifest de Ventotene “Per una Europa lliure i unida. Projecte de manifest” redactat el juliol de 1941 per un petit grup de presos polítics deportats per Mussolini a la petita illa de Ventotene. El caràcter gairebé heroic de la seva redacció, en fulls de paper de fumar, ha donat una càrrega simbòlica especial a aquest text que redactat per Altiero Spinelli, Ernesto Rossi i Eugenio Colorni, suposa una aposta clara per la construcció federal d'Europa. S'ha posat molt en valor l'evolució del pensament de Spinelli del comunisme a la defensa de l'Europa democràtica a través d'estructures supranacionals. Interessa en el pla de les idees polítiques la seva convergència amb Ernesto Rossi, militant de Giustizia e Libertà, grup polític del socialisme liberal nascut a la calor de les idees de Piero Gobetti i Carlo Rosselli. Quan el 27 i 28 d'agost de 1943 a Milà, Spinelli funda el Moviment Federalista Europeu, el manifest és adoptat com a programa polític per aquest. El denominat esperit del Manifest de Ventotene ha marcat decisivament el procés de construcció europea com a punt de referència ineludible a la meua entendre.

Doncs bé, després de les inicials reticències cap a la nounada construcció europea dissenyada per Jean Monet, i l'aposta inicial de Churchill per un model diferent que mantingui la seva naturalesa i força intergovernamental, cal recordar que la incorporació del Regne Unit a la Unió Europea (llavors Comunitats), en els anys 70, no va ser gens fàcil i va comptar amb la decidida oposició del general de Gaulle que, amb la seva pràctica de la política de la cadira buida, va fer obstruccions actives d'aquestes noves incorporacions. En la mentalitat britànica, el pes d'aquesta dura negociació, i el resultat en forma d'aportació o xec europeu, va ajudar a construir una mentalitat profundament diferent de l'eurooptimisme constructiu continental. Cal recordar que en els anys 80, les esquerres britàniques

ques, i especialment el partit laborista, eren profundament euroescèptics, i articulaven entorn d'aquestes idees la seva proposta electoral. Posteriorment, van ser els conservadors britànics, amb un reduït inicial grup d'euroescèptics, els que van agafar aquesta bandera explotant fins al límit els rèdits electorals d'aquesta.

Però cert és que la Unió Europea arribava a la batalla del Brexit, afeblida i profundament desorientada. Amb la perspectiva històrica dels nostres dies, si llancem una mirada al procés de construcció europea, ens serà fàcil detectar un punt d'inflexió amb el fracassat intent d'un tractat constitucional. El Projecte de Tractat pel qual s'estableix una Constitució Europea havia deixat el procés de construcció europea en una carretera sense aparent sortida. Dotada aquesta d'un caràcter progressiu, que ja s'intuïa en les primigènies paraules fundacionals de Robert Schuman quan afirmava que "Europa no es farà d'una vegada ni en una obra de conjunt: sinó gràcies a realitzacions concretes, que creïn, en primer lloc, una solidaritat de fet" –i que va ser posteriorment tan criticat per Ralf Dahrendorf, en intuir en ell una racionalitat objectiva interna que allunyava la construcció europea dels processos de participació i de la voluntat popular–. Doncs bé, aquest caràcter progressiu va permetre en molt poc temps, després de la Conferència de Caps d'Estat i de Govern celebrada en Messina, fer el salt de la inicial Comunitat Europea Del Carbó i de l'Acer, a la seva extensió a tota una Comunitat Econòmica Europea, acompanyada, per la seva especialitat, per la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica o Euratom. Cert és també, que en aquest viatge vam perdre algunes peces de roba: la institució central de l'obra de Schuman, l'Alta Autoritat, passava a denominar-se Comissió i es produïa un canvi subtil en el joc interinstitucional; simplement, les diferències simbòliques de parlar d'una Alta Autoritat o una Comissió ja són per si mateix prou explícites. Seguint amb la progressivitat, durant els anys 60 s'articula la difícil unificació institucional, fent que el joc de les quatre grans institucions constitucionals europees –el Consell, la Comissió, el Parlament (inicialment Assemblea), i el Tribunal de Justícia–, anar a regles diferents segons l'organització internacional de què es tractaran –CECA, CEE o EURATOM– però que fossin una única institució en el seu funcionament.

L'ampliació a la fi dels 60 i principis dels 70 del Regne Unit, Dinamarca i Irlanda suposaria també un progressiu avanç en la definició del concepte

de patrimoni europeu i en el pas del mercat comú a un mercat interior. En aquesta progressivitat la negativa a l'ingrés dels totalitarismes de Grècia, Espanya, i Portugal, va ajudar a marcar amb un perfil profundament polític la Comunitat Europea que, poc temps després, amb l'ingrés d'aquestes tres noves joves democràcies, es reforçaria amb la incorporació també de l'anomenada Acta Única Europea, que proposava un avanç en les regles de la majoria enfront de la unanimitat dels Estats. Però, sens dubte, el salt més definitiu serà amb el Tractat de Maastricht, que després de les dues Conferències intergovernamentals, donarà naixement a la Unió Europea configurada com la coneixem, catalitzant les tres Comunitats Europees i donant cos als dos mecanismes de cooperació intergovernamental que ja incipientment havien iniciat el seu recorregut –la Cooperació en política exterior i de seguretat (PESC) i la Cooperació en àmbits de justícia i assumptes d'interior (CAJAI). A aquesta Europa dels sis fundadors, a les quals s'havien sumat els tres díscols del Regne Unit, Dinamarca i Irlanda, i posteriorment les tres joves democràcies de Grècia, Espanya i Portugal, se sumaven ara Àustria, Suècia i Finlàndia. I de sobte -i crec que cal definir-ho així perquè ningú ho havia previst, ni semblava intuir-ho cap dels think tanks o de les instàncies governamentals existents-, es va enfonsar el bloc soviètic i la seva àrea d'influència: el mal anomenat socialisme real es desfeia ràpidament i acceleradament, deixant a les portes Europa, ansiosos de llibertat i de mercat, unes febles noves democràcies que pugnaven per oblidar ràpidament el seu passat i reconvertir-se en homologables interlocutors per a la nova filiació en el Consell d'Europa, i a la Unió Europea, i potser també en l'OTAN, i tot això sense abandonar la vella Conferència de Seguretat i Cooperació a Europa que, lluny de dissoldre's, es convertiria en l'OSCE.

Sigui com sigui, al recent Tractat de Maastricht li estrenyien les costures d'un vestit que no estava pensat per a una relativament ràpida i accelerada ampliació que gairebé doblegaria el nombre de membres de la Unió Europea. Les reformes del tractat de la Unió Europea d'Amsterdam, i posteriorment de Niça, amb la importància de la incorporació de les Carta de Drets i Llibertats de la Unió Europea, van estrenar els primers consensos d'aquesta nova Europa, que ja sense l'amenaça soviètica directa es veia il·lusionada davant les portes d'una definitiva construcció constitucional que pogués ser la base del seu posterior desenvolupament cap a una unificació Federal.

Cal reconèixer que el Projecte de Tractat pel qual s'estableix una Constitució per a Europa va tenir importants errors de càlcul. Ho vaig escriure críticament en el seu moment i vaig rebre per això no poques crítiques, però crec que una mirada retrospectiva ens permet concloure que va haver-hi errors que no podem tornar a repetir. En primer lloc, però potser aquesta és una apreciació més objectiva i personal, una Constitució és una constitució i no és un tractat per a una Constitució: un tractat és un acord entre Estats, oposable a aquests, que pot crear una organització internacional, tant de cooperació com d'integració, però no pot crear una Constitució que sigui la norma fonamental de referència d'un nou conjunt d'Estats que s'agrupen, encara no federalment, però amb vocació d'això. I és per això que no n'hi ha prou amb una Convenció, per representativa que es pretengui –que no ho era tant–, per a substituir el que el nostre espai referencial diem unes Corts Constituents, és a dir una cambra expressament triada per a adoptar-nos d'una norma superior constitucional. Però sobretot, el caràcter simbòlic d'una Constitució ha de prevaler i concretar-se en l'expressió del suport de la voluntat popular. Cada Estat de la Unió Europea té el seu propi mecanisme per a la ratificació dels tractats, i els referèndums consultius per a la seva ratificació no són obligatoris... La falta d'una clara ratificació popular és un hàndicap insalvable en un text que es pretengui, encara que només sigui tímidament, com a constitucional. Però a més, és que hi ha algunes dades que parlen per si soles: a Espanya, per no anar-nos-en més lluny, la campanya pel referèndum va estar marcada per la falta de continguts, de divulgació, i d'explicació, i va mobilitzar tan sols al 44% dels votants. Així i tot, com és sabut, va ser la negativa de França, i dels Països Baixos, juntament amb algun altre sobresalt en el procés, la que va provocar l'aturada. La veritat és que amb aquestes negatives era impossible tirar endavant i en el 2005 la Unió Europea es trobava davant un camí sense sortida. Amb notable precisió tècnica es van aconseguir recompondre les restes, menys polítics i més funcionals, en forma del nou Tractat de Lisboa, que naixia en un part prolongat, però que aconseguia recompondre la situació, formalment, després del fracàs del mal anomenat projecte constitucional.

I cal recordar-ho així, crec, perquè és important aprendre dels errors. Aquest és el context en el qual el populisme conservador britànic clava les seves dents per a precipitar un Brexit improvisat, però que deixava

la Unió Europea amb una profunda ferida, on en tots els països l'eufòria euroescèptica cobrava nous ànims i nou dinamisme... Hi ha qui pensava que la Unió Europea tenia una ferida de difícil curació.

3. UNITS DAVANT UNA PANDÈMIA GLOBAL

La realitat com no pot ser d'una altra manera és profundament dinàmica i canviant, i sembla ser, que en la nova Era nascuda en el segle XXI la imprevisibilitat del futur s'accentua encara més, i el món en aparença estable de la postguerra freda es veu abocat a la incertesa i al sobresalt. I quan ningú podia imaginar que a hores d'ara aquestes coses podien passar, una pandèmia d'abast global, perquè global serà ja tot el que ens passi, immobilitza la nostra realitat. Efectivament, després de conèixer-se els primers casos a la Xina, ràpidament el virus de la covid-19 salta totes les fronteres difuminades del món per a estendre's en totes les societats.

La realitat de mobilitat fa impossible poder detenir el virus en cap frontera o delimitar-lo a cap territori. La rapidesa de la seva extensió i la seva ràpida proliferació i contagi, associat al desconeixement sobre el seu tractament, i a les múltiples interaccions que produeix sobre persones prèviament afeblides o que arrossegueu malalties prèvies, així com la inadequació lògica de les ràtios d'unitats de cures i vigilància intensiva necessària en el sistema sanitari, van desbordar la realitat. En qüestió de poques setmanes les nostres dinàmiques societats en ple creixement i desenvolupament econòmic, es van veure sotmeses a un tancament gairebé total. Tan sols la producció bàsica havia de garantir-se; les persones havien de romandre sense sortir de les seves llars, les empreses, oficines i indústries paraitzar-se en tot el possible, restringir-se la mobilitat interna i internacional, i posar en manera avió a tots els països; una suspensió sine die, oberta, que va posar en tensió la nostra capacitat d'obeir, les nostres pors, la nostra solidaritat i la nostra supervivència. De sobte, totes les regles van saltar per l'aire: es tractava de salvar-nos, de sobreviure, mentre la ciència i la tècnica avançaven a la recerca de solucions raonables i aplicables. Ordenar aquesta nova realitat no era gens fàcil, en pocs dies es van haver d'improvisar polítiques d'higiene, sanitàries, però també de distribució de mercaderies, de proveïment, i els suports econòmics perquè les empreses i els treballadors poguessin fer front a la situació d'atur econòmic. Es van definir els sectors estratègics

de cada economia, es van mobilitzar recursos sense precedents en la història d'Europa per a fer front a la situació, i mentre assistíem cada dia a la terrorífica estadística de la xifra de morts, d'ingressats, i de contagiats, apareixien les primeres tendències a la competitivitat per aconseguir els recursos higiènics sanitaris, entre governs i també internament entre ens subestats. I Europa va ser la solució.

Ursula von der Leyen, presidenta de la Comissió Europea, en la sessió plenària del Parlament Europeu de 26 de març de 2020, afirmava que “Hem de vetllar els uns pels altres i hem de recolzar-nos mútuament en aquest tràngol. Perquè si hi ha una cosa més contagiosa que aquest virus és l'amor i la compassió. I enfront de l'adversitat, el poble europeu està mostrant que forts poden ser”. Les primeres actuacions van ser destinades l'activació del Mecanisme de Protecció Civil de la Unió per a la repatriació de ciutadans de la UE, el febrer de 2021. I en els inicis es va treballar també per assegurar els necessaris intercanvis de treballadors en sectors crítics, o d'organitzar la solidaritat amb els Balcans i l'Europa oriental. Però ràpidament s'activava la coordinació de la recerca, potenciant una plataforma europea de contacte i intercanvi, i s'inicia la mobilització de recursos per al suport als seus membres, al mateix temps que es comença a liderar la solidaritat global amb la cooperació amb tercers països, i reglamenta millor els productes sanitaris. Podríem parlar d'un reguitzell d'accions en tots els camps, però hi ha una que opera, al meu entendre, com a detonant d'una nova mentalitat de pertinença a la Unió Europea, que és la coordinació en la compra i distribució de vacunes, evitant les carreres competitives i els paranys entre estats. Europa és capaç de donar una resposta efectiva en tots els plans per la necessitat d'un ràpid procés de vacunació, que precisa prèviament la recerca accelerada per a la creació de noves vacunes eficaces i ràpidament distribuïbles. Europa, principalment de la mà de la presidenta de la Comissió, ha sabut estar a l'altura històrica del seu compromís, sent una resposta útil, efectiva, eficaç i profundament justa i equilibrada, enfront del repte pandèmic al qual ens enfrontàvem.

En poc temps, i per iniciativa i impuls espanyol, la Unió Europea, encertant en la seva lògica i naturaleses més profundes, presenta un pla de recuperació per a Europa, configurat com un nou instrument de recuperació i centrat en l'estratègia i els Fons Next Generation EU, “Per a garantir que

la recuperació és sostenible, uniforme, inclusiva i justa per a tots els Estats membres". El paquet de mesures de recuperació de la UE va ser presentat per la presidenta de la Comissió, Von der Leyen, davant el ple del Parlament Europeu el 27 de maig de 2021. Europa donava una resposta profundament proactiva, i profundament arrelada en la seva raó de ser: aquesta articulació alquímica, gairebé màgica entre llibertats, democràcia, mercat i cohesió -que només s'ha concretat històricament a la Unió Europea- cobrava ara tota la seva raó de ser, en protegir els treballadors, les empreses i els més vulnerables, i en proposar-se reactivar tot el teixit productiu amb una visió més estratègica, de lideratge global, pensant en el futur de la Unió. Superem la pandèmia amb més forces, plens d'orgull, i més europeistes: en una certa manera, obríem l'etapa postcovid-19; i en la nova normalitat, el desencantament, la desafecció, l'euroescepticisme havien estat derrotats per la força dels fets.

4. REFORÇATS DAVANT EL POLS ENERGÈTIC I POLÍTIC DE PUTIN

Avui dia tot sembla indicar que el projecte alemany, encara que no exclusivament, de subministrar-se de gas provinent de Rússia, considerant Putin un soci fiable i lleial, ha estat un greu error estratègic, que ha condicionat molt la política europea, no sols l'energètica. És cert que estratègicament Europa tenia plantejades altres alternatives, més al sud, però l'aposta per elles era lenta, imprecisa i zigzaguejant, com una música de fons permanent advertint-nos dels perills de l'excessiva dependència russa, però que les urgències del dia a dia impedièen escoltar amb claredat. Segurament, els antecedents més pròxims hauríem de situar-nos en el 2013 en el context d'anomenat Euromaidan, que va culminar amb la destitució de Víktor Yanukóvich i amb la constitució d'un nou govern partidari d'unes estretes relacions amb la Unió Europea. Per dir-ho molt ràpidament (necessitaria moltes més explicacions), la dissolució de l'antiga URSS i de les seves àrees d'influència havia estat un joc improvisat on massa coses quedaven obertes i a l'atzar. En concret, les minories russes en el conjunt d'Europa oriental van quedar en molts casos desateses, i amb polítiques renacionalitzadores altament discutibles. Això convertia aquestes minories en un actiu aliat de les futures polítiques expansionistes de la Rússia de Putin, a les quals atorgava l'excusa perfecta davant l'opinió pública russa, permetia decisions nacionalistes populistes, al mateix temps que articulava una justificació comprensible per a la resta del

món. En aquest context, l'ocupació militar russa de Crimea va ser una de les primeres fitxes del dominó que es va moure, sense que hi hagués una resposta seriosa i adequada a les exigències del dret internacional i el respecte a la integritat territorial dels estats. Tímids paquets sancionadors i respostes polítiques de compromís per a no posar en perill la important relació energètica gasista amb ell cada vegada més autoritari i més qüestionable en termes democràtics, Vladímir Putin. El 4 de febrer de 2022, amb l'excusa d'unes maniobres militars, que ja l'OTAN advertia amb una mobilització sense precedents de recursos militars en la zona amb l'objectiu gairebé segur d'una ocupació militar, la Federació Russa iniciava la seva guerra per a ocupar Ucraïna. I aquí sí que la Unió Europea va respondre ràpidament, efectivament i contundentment, de la mà de la presidenta de la Comissió i sobretot de Josep Borrell com a alt representant de la Unió per a Afers exteriors i Política de Seguretat i vicepresident de la Comissió Europea. La resposta de la Unió Europea ha estat contundent. Des del primer moment ha considerat inacceptables els fets, ha mostrat la seva ferma aliança amb Ucraïna, ha mobilitzat importants recursos per ajudar Ucraïna humanitàriament, però també armamentísticament i ha coordinat amb els seus aliats accions sancionadores per a afeblir les dominants oligarquies russes.

Però per tots és sabut que l'objectiu de Putin anava més enllà de l'ocupació i la guerra a Ucraïna. No és l'expansionisme neosoviètic, ni neotzarista el que impulsa el deliri totalitari de Putin, sinó principalment la seva guerra indiscriminada i oberta contra occident, i la seva voluntat de sotmetre a parer seu les febles democràcies liberals europees, per a desmantellar la Unió Europea i el que significa. En el tauler mundial, amb l'hegemonia creixent de la Xina, la disgregació del paper hegemònic que havia tingut en els últims anys els Estats Units com a gran potència mundial, i l'emergència de nous actors, tot això en el context de la globalització i la difuminació d'algunes lògiques de sobirania estatal, feien que Rússia necessités la dependència i el control dels Estats de la Unió Europea. I s'ha conegut com a Rússia estava darrere de l'alè i el finançament de molts dels grups nacionalpopulistes identitaris, que amb polítiques clarament il·liberals, assumien la cara més dura i fosca de l'euro escepticisme, reivindicant un idíl·lic futur patriòtic contra els valors i les polítiques de la Unió Europea i de la globalització. El seu desafiament anava contra l'aprofundiment i evolució dels drets humans, contra les po-

lítiques d'igualtat entre homes i dones, contra la lluita contra la violència masclista, contra la diversitat sexual, contra la pluralitat de cosmovisions religioses, contra la immigració... Finalment, contra la idea de dignitat humana construïda des de la fi de la Segona Guerra Mundial, lentament i treballosament i de la qual la Unió Europea és una de les millors representants en aquest món global.

Va encertar Putin en predir els efectes desestabilitzadors de la crisi energètica, l'augment accelerat dels preus de tota la producció, el fred hivern que ens espera, el cicle inflacionista tan difícil de controlar, i les repercussions de tot això en els salaris i en la qualitat de vida dels i les europees. La combinació alquímica de por, incertesa, i precarització havia resultat ja a l'Europa d'entreguerres, ja havia ajudat a pujar al poder règims totalitaris, i en diverses parts del continent s'ha demostrat tremendament efectista per a donar cops d'estat que implantin dictadures totalitàries el terror. Putin ha jugat les seves cartes, avui tenim massa clara la seva jugada, i per sort la Unió Europea ha plantat cara posant en valor els valors de la llibertat, de la democràcia, de l'economia de mercat, i de la cohesió social i el benestar col·lectius. Europa ha sortit en defensa del que és, aquesta difícil quadratura del cercle que pretén el progrés econòmic en un context de llibertat, democràcia, i sense deixar ningú enrere.

Igual que havia ocorregut amb la pandèmia, la crisi bèl·lica d'Ucraïna ha tingut un efecte mobilitzador de l'uropeisme, i ens ha permès prendre consciència de la petita i feble situació de cadascun dels estats per separat, i amb això de la necessitat d'una Europa forta i unida, que tingui una veu decisiva en aquest nou món global, polièdric i complex que està ara ressituant els seus nuclis de poder. Ha emergit amb força l'Europa dels valors, la que intuïem ja darrere d'alguns dels discursos compromesos en la lluita contra la pandèmia de la covid-19, però ara més clars, més polítics, de més llarg abast. En paraules de Borrell en el ple extraordinari de l'Eurocambra convocat exprofeso per a debatre sobre la guerra d'Ucraïna, el març de 2022: "La pandèmia va obrir la porta a accions innovadores i ens ha impulsat pel camí d'unir-nos més per a fer front als virus. Aquest moment tràgic ha d'impulsar-nos a unir-nos més per a fer front a aquelles accions humanes que amenacen també la vida, la seguretat i la prosperitat de tots", assegurant que "No abandonarem la defensa dels nostres drets humans i llibertat perquè siguem més o menys dependents

de Rússia”, perquè “ningú pot mirar de costat” (quan un potent agressor) “agradeix sense justificació un veí molt més feble”.

5. REARMAR UN PROJECTE DE CONSTRUCCIÓ FEDERAL: L'ARQUITECTURA INSTITUCIONAL FEDERAL

I aquí estem —afegeixo ara, després de la victòria electoral a Itàlia del postfeixisme i del pitjor neoconservadorisme il·liberal—, tècnicament i formalment recomposts, després del fracàs del Tractat per a una constitució per a Europa, amb el ja no tan nou Tractat de Lisboa, que va salvar amb netedat les restes del naufragi. Recomposts ja del cop anímic que va suposar la sortida del Regne Unit de la Unió Europea amb el Brexit; reforçats amb la resposta conjunta i eficaç a la pandèmia de la covid-19; i orgullosos de la mobilització entorn dels nostres valors enfront de la voluntat desestabilitzadora del totalitarisme que té un dels seus epicentres en l'agressió russa d'Ucraïna, i en l'alè i impuls, i també en l'arrelament, de noves polítiques populistes, clarament il·liberals, clarament avui a Itàlia, però presents en el conjunt de les polítiques i societats estatals europees.

Una mirada al panorama institucional de la Unió Europea ens permet assenyalar com menys alguns elements de confiança en la construcció Federal d'aquesta. Ja la seva arquitectura institucional, nascut de la ment preclara de Jean Monet i de la força política de Robert Schuman, permetien en lògica Federal preveure avanços significatius. Doncs bé, avui dia el procés normatiu intern, l'elaboració de normes en el si de la Unió Europea té com a epicentre dues institucions, el Consell de Ministres, i el Parlament Europeu. En una certa manera, el sistema institucional, reproduïx models similars al del federalisme americà.

El Parlament Europeu progressivament s'ha anat empoderant, passant de ser aquella Assemblea amb diputats nacionals amb doble mandat, que reduïa la seva funció a tenir un simple caràcter consultiu, i que en més d'una ocasió va haver de defensar el Tribunal de Justícia per no ser respectat pel Consell de Ministres. Doncs bé avui, aquest Parlament Europeu és triat per sufragi periòdic directe i secret per tota la ciutadania europea i és l'expressió més clara de la voluntat popular en el si de la Unió Europea. És cert que el model de partits polítics europeus no ha donat totes les possibilitats que podria, i que les lògiques nacionals estan

encara molt presents en les propostes electorals dels diferents partits i coalicions que concorren a les eleccions europees, però el parlament és la més clara expressió de la voluntat directa dels ciutadans europeus. I, des de més Maastricht fins a Lisboa, s'ha salvat el tantes vegades citat dèficit democràtic de la Unió Europea, sent avui el Parlament la cambra on resideix el procediment ordinari per a l'adopció de normes, En codecidir, en pla d'igualtat amb el Consell de Ministres. La iniciativa, excepte petites excepcions, la té la Comissió, que pensa en lògica europea, deixant la voluntat popular, i els interessos nacionals en mans respectivament del Parlament i el Consell que codecidirà conjuntament.

La Comissió es reserva el paper d'impuls, d'oportunitat, per a abordar la regulació d'un determinat sector o matèria. Els seus interessos han de ser els d'una Europa unida, per sobre de totes les veus que ja es veuen representades en altres institucions. Podríem escriure la història de la Unió Europea com la història d'un Parlament, inicialment Assemblea, que progressivament es va empoderant, i que es va dotant, des dels anys 80, de la legitimitat de l'elecció directa pels ciutadans europeus, i assumeix així un paper central en el procés ordinari de presa de decisions, que és la codecisió, amb el Consell de Ministres. Podríem parlar, per tant, d'una cambra baixa, d'una Cambra de Diputats, de la primera lectura d'un procés normatiu.

La segona lectura, en canvi, correspondria al Consell de ministres, cridat a representar els interessos dels Estats membres. Està cridat a ser la veu, no ja dels ciutadans (dels pobles d'Europa), sinó dels diferents Estats representats pels governs democràticament triats en cadascun d'ells. S'assembla formalment a un Senat, on la lògica del vot ponderat és pel nombre d'habitants i la representació en el seu si és territorial. Cada estat assumeix un lloc en el Consell, això sí, amb el vot ponderat, amb una proporcionalitat corregida que permet aliances múltiples i diverses més enllà de les superades regla de la unanimitat.

Així interactuen, codecidint, Consell i Parlament Europeu, sota l'impuls de la Comissió, i el control jurisdiccional del Tribunal de Justícia de la Unió Europea. El repte, crec jo, està a perfeccionar aquest model de federalisme, aclarint les lògiques de cadascuna de les institucions i sobretot impulsant un millor coneixement del Parlament Europeu, evitant transformar-lo

en una cambra de sobrerrepresentació teatralitzada de qüestions internes nacionals, per a fer-ho una veritable i eficaç cambra legislativa de primera lectura, amb una força legitimadora molt alta. En el terreny de les polítiques ambientals, la lluita contra el canvi climàtic, l'economia circular, la descarbonització... està actuant amb un nivell d'eficàcia, eficiència i qualitat normativa dignes que siguin posats de manifest.

6. ELS ENS SUBESTATALS, MOTORS DE PROGRÉS I L'EUROPA DE LES CIUTATS

La qüestió de la participació dels ens subestatals en el procés de presa de decisions i creació de normes de la Unió Europea està al meu entendre encara per resoldre. L'anomenada via ascendent, per mitjà de la qual els ens subestatals, i especialment aquells dotats de poder legislatiu, participen proactivament en l'elaboració de les normes de la Unió Europea, no pot limitar-se a formes de coordinació en el si dels Estats, les inèrcies dels quals, i lentitud, en molts casos esdevenen ineficaços. Amb diferents fórmules, gran part de la Unió Europea, conformada tota ella per Estats plurals i compost, ha articulat formes d'autonomia i d'autogovern amb diferents abast i continguts competencials. Però no podem discutir que part important de les competències sobre les quals està cridada a legislar la Unió Europea, i que com una vis expansiva, com una taca d'oli, xoparan el Marc normatiu comú, resideixen avui en mans d'aquests ens, i la Unió Europea no té ben resolta la lògica de participació d'aquests en el procés normatiu. Algunes fórmules han estat practicades per alguns Estats com un debat previ a l'adopció de la norma pel Consell en la qual es forma i es defineix voluntat i la posició de l'Estat; o fins i tot que el ministre convocat al Consell de ministres vagi acompanyat per algun representant dels ens subestatals. Però totes elles em semblen fórmules transitòries i parcials. Potser hauríem d'atrevir-nos a un repartiment intern del vot ponderat en el Consell de Ministres, que es fes d'acord amb les característiques del repartiment competencial de cadascun dels Estats membres; el repartiment intern d'aquests vots en cada Estat permetria, al meu entendre, que es formaran lògiques europees per sobre de les lògiques estatals, encara que òbviament sense excloure aquestes, que permetessin aliances entre regions i ens subestatals europeus, que potenciessin la pertinença a un espai jurídic comú, a una identitat europea comuna, per sobre de la simple lògica estatal, avui escassament representativa de la Unió Europea.

D'altra banda, està el tema en qüestió dels ens municipals, dels governs locals. Europa és la nació de les ciutats, Europa té nom de ciutat. Les ciutats són les que millor representen els valors d'Europa. Entorn dels burgs, a les primeres catedrals gòtiques no va trigar a aparèixer la construcció de la plaça on realitzar el mercat i en poc temps el Consell de ciutadans que esdevindria l'Ajuntament. L'Europa dels valors, urbana enfront de la barbàrie de l'edat mitjana, és la de les ciutats, l'Europa de la cultura, de l'art, però també de la democràcia, neix a les ciutats, i en elles neix també els drets i llibertats de l'ésser humà i el seu efectiu respecte, els espais comuns de tolerància, llibertat, participació i cohesió.

Després de la cimera de Quito d'Hàbitat III de les Nacions Unides, en 2016, Europa es va afanyar a traduir en lògica europea les propostes que la nova agenda urbana de les Nacions Unides havien dissenyat per a implementar els Objectius de Desenvolupament Sostenible en el context de les ciutats. Les ciutats que fins a aquest moment eren vistes com una font d'ineficàcia, de malversació de recursos, d'exclusió social, de contaminació, de residus, d'excessiva despesa energètica, d'emissions contaminants, de condicions de vida indignes i miserables en barris suburbials, d'insalubritat..., de sobte són vistes com la font de totes les solucions.

Els Objectius de Desenvolupament Sostenible, veritable full de ruta programàtic de l'agenda política mundial, tenen ara, en el document de la nova agenda urbana d'Hàbitat III de les Nacions Unides, la seva concreció. La ciutats és on pot aconseguir-se els objectius de descarbonització de l'economia, de cohesió social, d'educació, d'alimentació, de lluita contra la pobresa... i per sobre de totes les ideologies i cosmovisions, els ODS han alineat els principals actors mundials, amb el rebuig explícit dels moviments identitari-populistes que afloren per Europa.

L'Agenda Urbana Europea, i la constatació de l'anomenat Urban Aquis, del patrimoni urbà europeu, han suposat un impuls considerable a un nou model de desenvolupament urbà intel·ligent i sostenible que pensi integralment en les ciutats. Les ciutats són actualment l'epicentre de les transformacions globals, i en concret de la transició ecològica i la transformació digital, i el dinamisme i el protagonisme de les mateixes les fa competir entre elles per l'atracció de recursos, principalment de talent, superant en molts casos les lògiques estatals i interestatals.

La Unió Europea ha de ser conscient d'aquest protagonisme i donar-li el pes que correspon a les ciutats també en els processos interns de presa de decisions i d'elaboració de normes, els tradicionals consells assessoris han quedat desfasats, i la pluralitat d'ens als quals representen distorsionen que la veu forta de les ciutats pugui ajudar, i esdevenir un dels motors principals de la construcció europea. De fet, la ciutat, que cobra de nou dimensions de ciutat-estat, és la millor aliada per a la transmissió per contagi dels valors europeus i la vertebració de societats més justes, democràtiques i obertes; la ciutat cosmopolita enfront de l'essencialisme de la nació; la ciutat integradora sempre oberta, acollidora, plural dinàmica, enfront de la nació sovint amb temptacions excloents i totalitzadores. És necessari i urgent repensar el paper de les ciutats a Europa, donant-les del protagonisme, també institucional, del qual avui manquen, i que tant pot aportar-hi. Les ciutats apareixen així com una nova dimensió de la construcció Federal d'Europa, a la qual prestar especial atenció i dedicació. Els grans temes als quals s'enfronta Europa, la defensa de la democràcia enfront de les polítiques il·liberals, el canvi climàtic, la descarbonització, la transició digital, la construcció de societats i economies del coneixement, necessiten polítics a peu de ciutat, destinar en el lideratge de les ciutats els nostres millors recursos humans per a fer d'elles un descentralitzat motor de la Unió Europea que ens integra.

7. CIUTADANIA EUROPEA I CIUTADANIA GLOBAL

I no és menys important en aquest context de construcció federal d'Europa entendre el transcendental paper que juga la ciutadania europea. La ciutadania com a tal va néixer en el context de les revolucions liberals, i especialment de la Revolució Francesa, com una delimitació d'aquells que anaven a gaudir i ser destinataris dels principals drets polítics, aquells que podien triar i ser triats per a l'adreça política de les seves comunitats. I en aquest context la ciutadania es va associar immediatament a la nacionalitat i, per tant, es va afirmar en l'exclusió. Eren només ciutadans aquells que tenien el vincle, arbitrari, atorgat, de la nacionalitat amb l'Estat.

Tan sols els nacionals, els que tenien el pedigrí de la nacionalitat, podien ser electors i elegibles, tenien plenitud de drets en la seva comunitat política. Així la ciutadania, estretament vinculada a la nacionalitat, naixia

per exclusió, era nacional el que no era estranger i, per tant, l'estranger no era ciutadà; va néixer enfront de l'estranger, enfront de l'altre, enfront del metec, al gentil, al qual no és dels nostres, oposàvem el nacional que ara era ciutadà de ple dret.

Per primera vegada aquestes lògiques es trenquen amb la introducció en el Tractat de Maastricht (cal recordar que la proposta era espanyola), de la idea de la ciutadania europea per primera vegada en la història, i segurament és un dels girs més importants de la ciència política, la ciutadania no s'associa amb la nacionalitat. En el si de la Unió Europea, independentment de la nacionalitat, es pot ser elector i elegible, es gaudeix del dret de sufragi actiu i passiu per a les eleccions municipals europees.

És a la Unió Europea on per primera vegada en la història, i encara amb caràcter molt limitat -només per a nacionals Estats membres de la Unió-, la nacionalitat deixa d'importar i enfront d'ella es construeix la residència com a vincle fonamental per a la pertinença a una comunitat política. Allí on un resideixi de manera permanent i més estable, allí tindrà el vincle que li permet participar amb plenitud de drets polítics en la gestió, i el disseny, en l'elecció d'aquesta comunitat política.

Tot un avenç, per a reflexionar ampliant els seus horitzons en models de construcció d'una ciutadania global que permeti els elements d'una ciutadania oberta, republicana, i multicultural.

8. A MANERA DE CONCLUSIÓ: UNA EUROPA OBERTA, FORTA I PLURAL EN UN MÓN COMPLEX I GLOBAL

Al món necessitem una Europa forta. L'ofensiva a les quals ens enfrontem és tremendament voraç i àmplia. Tan sols Europa –amb alguns altres elements dispersos pel món, com el Canadà i altres més conjunturals– té una vocació clara de defensa dels drets humans, la democràcia, i la llibertat, integrant en aquesta trilogia la lluita contra les desigualtats i la cohesió social. És cert, que no poques ocasions Europa, i més en concret la Unió Europea ha renunciat per un malentès realisme polític a fer valer els seus valors i a imposar-los en totes lògiques i mecàniques de treball amb tercers Estats, fins i tot podríem fer una llista bastant llarga de renúncies i doble moral interns. I, no obstant això, Europa és l'horitzó de

realització dels objectius polítics il·lustrats centrats en el progrés de la humanitat. Tan sols units i forts podrem superar l'amenaça populista il·liberal que, agitada per Putin i pel neoconservadorisme americà, acampa amb creixent acomodament en les places de les ciutats europees; tan sols amb una Europa unida podem donar resposta a les amenaces que suposen els radicalisme religiosos de tot signe, els Estats teocràtics islàmics, els moviments integristes de tot signe, així com a l'emergència de totalitarismes de mercat que refugiats en la lliure competència perverteixen les bases axiològica de la convivència en llibertat. La necessitat d'una Europa forta, com ha demostrat l'actuació en la pandèmia de la covid-19, i la resposta al xantatge agressiu de la Rússia de Putin, suposa també l'aposta per continuar avançant en la construcció Federal d'Europa, en el perfeccionament de les lògiques institucionals de presa de decisions, en la millora de la participació dels ens subestatals en el procés de construcció europea, en l'aliança més forta dels ciutadans amb el compromís europeista, que és finalment, la fe en el progrés de la humanitat.

8. Una política industrial i de seguretat europees en una òptica federal

Per **Gonçal Berastegui Canosa**

RESUM EXECUTIU

*Aquesta proposta aspira a tractar dues problemàtiques en les polítiques públiques d'innovació industrial, a través d'una aproximació federal. La primera problemàtica passa per l'enfocament tradicional, lineal i obsolet a les polítiques d'innovació industrial sota el paradigma de "l'R+D+i", que ha prioritzat la generació de coneixement excel·lent (recerca científica), però que té dificultats per transmetre'l al teixit productiu (innovació aplicada i industrial). La segona problemàtica passa per la **fragmentació de competències** per al desplegament d'aquestes polítiques públiques en un Estat compost com el nostre, la qual xoca amb la dimensió dels reptes globals i complexos que han d'enfrontar les polítiques públiques d'innovació industrial, per tal de generar competitivitat en el teixit industrial i redundar en una major i més justa prosperitat per a la societat. Formulem, per tant, una proposta dissenyada per respondre a ambdós reptes: un mecanisme de **Compra Pública Innovadora Conjunta** (CPI Conjunta). Aquest mecanisme permetria que les diferents Administracions a Espanya col·laboressin, de manera vertical (multinivell) i horitzontal (associant diferents administracions territorials al mateix nivell), en el desenvolupament i l'adquisició de productes o serveis innovadors de la nostra indústria, agregant la demanda i els recursos de les diferents administracions participants, per tal de multiplicar l'efectivitat i la dimensió d'aquesta eina institucional, així com el seu impacte en el nostre teixit productiu.*

Aquesta solució passa inevitablement per una arquitectura federal, imple-

mentada a través d'una **Oficina Federal per a la CPI Conjunta**, dependent orgànicament del Govern d'Espanya però al servei de totes les administracions, i dotada amb els recursos tècnics per gestionar, de manera unificada i efectiva, els projectes innovadors empresos per les coalicions d'Administracions que li ho encarreguessin.

Aquesta proposta podria ser formulada pel Govern Alternatiu de Catalunya, i/o per un futur Govern integrat pel Partit dels Socialistes de Catalunya, en el si de la Conferència de Presidents i de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies.

La proposta, per tant, aspira a estimular la col·laboració multinivell entre Institucions a Espanya, i està enfocada a maximitzar l'aprofitament de la despesa pública per a l'estímul de la innovació aplicada al servei de la ciutadania, així com a **avançar en la "federalització pràctica i pragmàtica" de la vida institucional del nostre país**. És, a més, una arquitectura pionera que seria **escalable a tota la Unió Europea**, basant-se en el model d'èxit del nostre país.

CONTEXT, PROBLEMÀTICA I OPORTUNITAT

Un marc equívoc: la bretxa entre ciència i innovació aplicada

El paradigma dominant, i generalment encara vigent, a Espanya i a Catalunya pel que fa a la innovació industrial, la situa de manera consistent en el tercer lloc d'una cadena lineal sota l'etiqueta "R+D+i". Es tracta d'una cadena lineal, on la innovació ocupa només el tercer lloc, com a producte implícitament lògic de la recerca i el desenvolupament –en majúscules.

Aquest paradigma ha demostrat ser equívoc i enganyós o, com a mínim, caduc.

Aquesta anàlisi crítica ha estat duta a terme i exposada repetidament per destacats experts a Catalunya, com el Consell del Fòrum IND+I de Viladecans o el professor Xavier Ferràs. També és, però, una constatació evident quan s'analitzen models d'èxit internacionals, on la indústria d'alt valor és el resultat d'una tecnificació de les activitats productives i d'una estratègia d'innovació amb lideratge públic, enfocades a augmentar contínuament la competitivitat estructural i, per tant, a la generació de llocs de feina industrials i tecnològics d'alta qualitat en tots els nivells de qualificació.

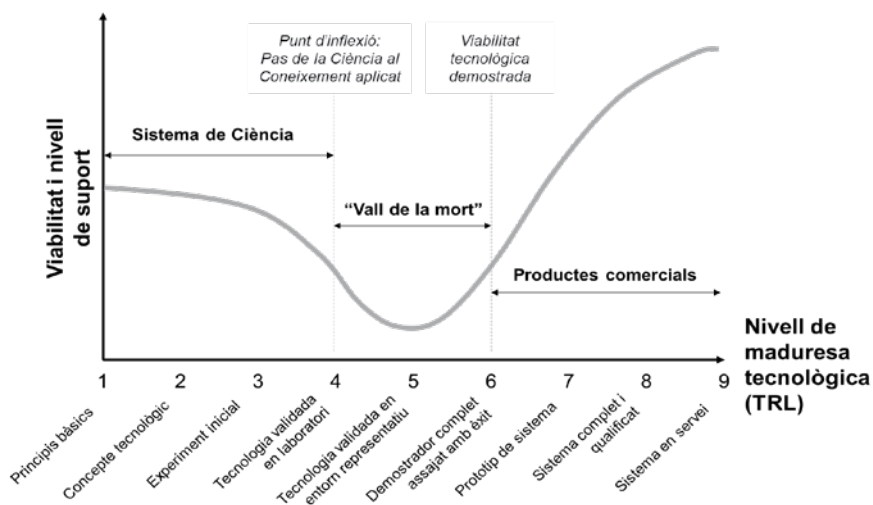
A Catalunya i a Espanya, aquest marc lineal que prioritza la investigació, i assumeix que el coneixement arribarà de manera natural i quasi espontània cap a la indústria i l'economia, ha donat com a resultat una excel·lència científica amb connexions amb el teixit industrial generalment molt més febles que en altres economies avançades, a Europa i arreu del món. L'actual Projecte de Llei de la Ciència de Catalunya, en efecte, continua basant-se en aquest model d'excel·lència científica, amb un enfocament relativament discret a la innovació industrial i a l'augment de la competitivitat del teixit productiu mitjançant en el coneixement aplicat.

La “vall de la mort” de la innovació industrial

Un fenomen àmpliament descrit des de finals del s. XX, i que reflecteix molt bé la feblesa del model “R+D+i”, és l'anomenada “vall de la mort” de la innovació industrial. Aquesta expressió aspira a descriure la bretxa, precisament, entre la ciència fonamental i la seva aplicació en forma de

Representació gràfica del concepte de la “vall de la mort” de la innovació industrial.

Font: elaboració pròpia basant-se en les fonts citades en l'apartat de referències.



tecnologia en un context industrial, que permeti generar solucions (productes o serveis) amb impacte en la societat, tant directe (beneficis derivats del seu ús) com indirecte (la generació de llocs de feina de qualitat i retorn socioeconòmic distribuït de manera més justa que en altres activitats econòmiques).

De manera tècnica, aquesta “vall de la mort” se sol definir com l’espai entre els “nivells de maduresa tecnològica” (*TRL*, de l’anglès *Technology Readiness Level*) TRL4 –el moment en què es valida una tecnologia en laboratori– i TRL6 –el moment en què un demostrador complet és assajat amb èxit. És, per tant, **una etapa d’alt risc en què el coneixement científic ha de convertir-se en coneixement aplicat per donar resposta a un problema o necessitat industrial.**

Aquest pas ha estat descrit tradicionalment com a “transferència tecnològica”, si bé, en realitat, els models d’èxit ens demostren que superar la “vall de la mort” **sovint requereix l’arrossegament de la ciència per part de la indústria i, en última instància, per les necessitats de la societat**, i no només de l’impuls unilateral del coneixement de manera indiscriminada cap al mercat amb l’esperança que trobi una aplicació rellevant.

Exemples d’actualitat d’aquest fenomen són el vehicle elèctric en el context de crisi climàtica (que ha desencadenat la necessitat de bateries més eficients, i no a l’inrevés), el desenvolupament de xips més potents i miniaturitzats per a un món més connectat (que ha empès la investigació de l’òptica ultraviolada extrema, o EUV, per a la fotolitografia de semiconductors), o la necessitat d’immunitzar la ciutadania en la pandèmia de la covid-19 (que ha accelerat l’aplicació de la tecnologia de l’ARN missatger, provada en assajos des dels anys 90, però mai emprada en una vacuna funcional).

Tots aquests casos posen de manifest **la necessitat d’acompanyament públic en la implantació del coneixement aplicat en el teixit industrial, enfocat precisament a respondre aquestes necessitats socials** –una lògica d’arrossegament, o de manera més ambiciosa, de “missions tractores”, com ha postulat de manera cèlebre i pionera l’economista i directora de l’UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Mariana

Mazzucato. **En aquest context, la intervenció del sector públic, a través de polítiques industrials, és decisiva.**

Què poden fer les administracions públiques al respecte?

En termes generals, aquesta dinàmica d'inserció del coneixement aplicat en la indústria d'acord amb les necessitats de la societat rep el nom de **“market pull”** (arrossegament o tracció per part del mercat) –si bé des d'una òptica socialdemòcrata, podríem parlar de **“societal pull”** (arrossegament o tracció social)– en contraposició al **“technology push”** (impuls unilateral i espontani de la tecnologia cap al mercat sense aplicació aparent).

Aquesta dinàmica d'arrossegament social és, precisament, un espai d'oportunitat per desplegar polítiques públiques que complementin les tradicionals de caràcter purament científic i d'excel·lència investigadora. **Entre les eines més poderoses amb què compten les institucions en l'ordenament legal espanyol i europeu en aquest espai, hi ha la compra pública innovadora (CPI).**

La compra pública innovadora és una eina que permet als ens públics finançar el desenvolupament de productes, serveis o tecnologies per part d'entitats proveïdores, amb l'objectiu de dotar-se d'aquests béns quan no existeixen alternatives comercials que s'adeqüin als seus requisits.

Per tant, **la CPI és una poderosa eina d'inversió pública directa en R+D+i** (si bé aquesta designació oficial ha estat qüestionada anteriorment en aquest document). L'OCDE la defineix com un mecanisme amb un “enorme potencial per estimular l'R+D+i”, i que “emprat estratègicament, **pot ajudar les Institucions a impulsar la innovació tant a nivell nacional com local, millorant, per tant, la productivitat i la inclusió social”**.

Quins són els precedents de la CPI?

Tot i que compta amb precedents històrics importants, la CPI ha adquirit la seva categorització, regulació i protagonisme actuals arreu del món en els darrers anys, a mesura que la formulació de polítiques industrials

per part dels Estats ha guanyat força, en detriment del paradigma neoliberal de l'absència d'aquestes polítiques, tan crítiques per assegurar la salut del teixit productiu, la prosperitat justa de la societat i la capacitat de transformar-la mitjançant la innovació industrial.

Aquest protagonisme s'ha vist accelerat darrerament en la formulació d'estratègies de recuperació i transformació postcovid arreu del món, en ser la CPI **una fórmula idònia per finançar el desenvolupament de noves tecnologies i productes per a la doble transició verda i digital**, on els Estats poden adoptar el paper de primers “clients innovadors” d'aquests productes que, després, poden entrar al mercat nacional i internacional, dotant el teixit industrial d'un **avantatge competitiu**.

A Espanya, el Centre per al Desenvolupament Tecnològic i Industrial (CDTI) –l'agència de foment públic de la innovació depenent del Ministeri de Ciència i Innovació– va crear el 2018 l'**Oficina de Compra Pública Innovadora (OCPI)**, que actualment ja exerceix la CPI a nivell estatal. Sota aquesta iniciativa, les solucions innovadores que en resulten, finançades per la mateixa OCPI, són després cedides a altres administracions públiques (estatals, autonòmiques o locals) que puguin posar-les a prova en entorns representatius. A més, l'OCPI en representació del CDTI, juntament l'Institut Nacional de Salut “Carlos III”, dependent del Ministeri de Sanitat, i Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), dependent del Ministeri de Defensa, van constituir el 2020 el “Centre de Competència Nacional en CPI”, per tal de col·laborar en l'impuls i el desenvolupament de la CPI a Espanya, en un marc que inclou 9 altres Estats membres de la UE.

En efecte, la Unió Europea ha impulsat, en els darrers anys, el desenvolupament d'eines per implementar la CPI en els seus Estats membres, assessorant i finançant esforços a nivell estatal que avancin en l'adopció d'aquesta eina.

Quin paper ha de jugar el federalisme?

En un context de major competitivitat global, així com de reptes més complexos que ja no es poden solucionar de manera aïllada, **és imprescindible assolir un nivell de massa crítica** (en termes financers, de

demanda, de teixit industrial o de talent) **per aspirar a desplegar projectes ambiciosos i rellevants amb opcions d'èxit**. L'enfocament de la CPI des de la fragmentació i l'aïllament impedeixen aconseguir aquesta massa crítica, i per tant contribueixen a la progressiva irrellevància i falta de competitivitat en la resposta a aquests reptes, com ha quedat palès en diverses ocasions en els darrers anys (crisi financera i econòmica de 2008-2014+, covid-19, invasió russa d'Ucraïna, crisi climàtica...). Donada la importància de les polítiques públiques en la competitivitat industrial, aquesta dinàmica condueix inevitablement en l'atròfia de la indústria local.

En un **Estat compost** com el nostre, precisament, les competències susceptibles de poder exercir l'adquisició de productes i serveis públics sovint són dels governs autonòmics, dels ajuntaments, o d'altres administracions públiques, a qui correspon, per tant, la potestat d'exercir la compra pública innovadora.

Malauradament, aquestes competències han estat exercides, tradicionalment, de manera aïllada i fragmentada per la majoria d'aquestes administracions –probablement per manca de cultura federal–, factor que ha resultat en un alt nivell de fragmentació. Això ha impedit, fins ara, la coordinació en l'exercici de la CPI, necessari per aconseguir aquesta massa crítica, i generar grans volums de demanda que justifiquin un elevat nivell d'inversió, o que permetin aplicar la CPI a objectius més ambiciosos només a l'abast d'esforços d'escala superior.

El material de referència per a la CPI existent en l'actualitat en les diferents AAPP a Espanya recull, en alguns casos, la possibilitat de "l'agregació de demanda" en la CPI, però no existeix un mecanisme que la faciliti i incentivi veritablement aquesta col·laboració entre administracions. Davant aquesta manca, no han sorgit iniciatives espontànies per a cada potencial oportunitat de col·laboració, que haurien estat, amb tota seguretat, laborioses i excessivament burocràtiques. **Un dels escassos exemples on això ha succeït és la col·laboració de diferents serveis autonòmics de salut per l'adquisició de sistemes de diagnòstic avançats, mitjançant la coordinació del Consell Interterritorial de Sanitat –precisament un ens destacat pel seu marcat caràcter federal.**

A més, la Comissió Europea ha emprès, en els darrers mesos i anys, algunes iniciatives en fase exploratòria per dur a la pràctica aquesta oportunitat de manera més decidida. En l'àmbit de la Defensa, aquesta activitat s'ha accelerat mitjançant la creació, el maig de 2022, del Defence Joint Procurement Task Force, i facilitant que es formin European Defence Capability Consortia, o consorcis d'Estats membres (que ara com ara són sobirans en l'àmbit de la defensa i la seguretat) amb requisits compartits per a l'adquisició i desenvolupament de capacitats de defensa. En altres àmbits, la Comissió ha establert la Innovation Procurement Platform com a mecanisme encara relativament passiu per agregar demanda entre Estats, o la Big Buyers Initiative enfocada a la contractació pública de solucions sostenibles.

Aquesta mecànica federalitzant en la CPI, però, ha estat assajada de manera veritablement pionera en l'àmbit civil amb les vacunes de la covid-19, on la Comissió ha assumit risc mitjançant el finançament del desenvolupament de diverses vacunes, distribuïdes posteriorment als Estats membres i ens regionals per a la seva administració.

Proposta: Creació d'un Mecanisme de Compra Pública Innovadora Conjunta de caràcter federal

El federalisme ofereix una via per superar les limitacions que afecten la CPI en un Estat compost, i alhora aprofitar al màxim els avantatges de la pluralitat i de la proximitat a la ciutadania, mitjançant la col·laboració entre Institucions. Concretament, un model de col·laboració federal permetria a les diferents administracions públiques del nostre país disposar d'un lloc de trobada organitzat, estructurat i eficient per comparar i contrastar les seves necessitats, i trobar col·laboracions per tal de dur a terme aquests projectes –**un model pioner de “compra pública innovadora conjunta”, o “CPI conjunta”.**

Un model federal inclouria una entitat central – una **“Oficina Federal per a la CPI Conjunta”**, supervisada per tots els actors implicats, on residirien les capacitats clau i l'excel·lència tècnica per a l'exercici de la CPI conjunta amb eficiència, transparència i imparcialitat. Un ens com aquest, a més, podria convertir-se en un **“marketplace o broker federat per la CPI”**, possibilitant no només la trobada de totes les administracions

públiques participants, sinó també la màxima concurrència de proveïdors disposats a concursar, agregats en un sol punt de trobada, maximitzant les possibilitats d'èxit i la transparència del procés.

Proposem, per tant, la creació d'un “Mecanisme de Compra Pública Innovadora Conjunta de caràcter federal”, que permeti i estimuli la col·laboració multinivell entre Institucions a Espanya –estats, autonòmiques, provincials i municipals–, enfocada a maximitzar l'aprofitament de la despesa pública per a l'estímul de la innovació aplicada al servei de la ciutadania, i **avançant en la “federalització pràctica i pragmàtica” de la vida institucional del nostre país.**

Tal com es detalla en la secció *“Desenvolupament de la proposta detallada”*, aquest mecanisme seria **federal tant en el seu funcionament com en la seva concepció** –la qual hauria de ser impulsada per l'Estat, en federació amb les comunitats autònomes i els municipis.

Aquesta proposta podria ser formulada pel Govern Alternatiu de Catalunya, i/o per un futur Govern integrat pel Partit dels Socialistes de Catalunya, i seria dirigida al conjunt de les institucions del país –des del Govern d'Espanya fins als Municipis, passant per les comunitats autònomes–, així com als agents socials i econòmics, en el marc de la recuperació, la reconstrucció i la doble transició ecològica i digital.

El concepte de CPI Conjunta dut a terme en una arquitectura federal és, a més, **extensible i escalable al si de la Unió Europea**. Això permetria que els Estats, però també els Municipis i els ens regionals, col·laboresin en l'exercici de la CPI, de la mateixa manera que es proposa per al conjunt de les Administracions a Espanya. En aquest cas, la institució idònia per coordinar de manera executiva els projectes de CPI Conjunta seria la Comissió Europea, que en anys recents ha emprès diverses iniciatives, en fase embrionària o experimental, per a explorar diferents vessants d'aquesta oportunitat, *com s'especifica en apartats anteriors*.

Donada la complexitat legal i governativa de la UE, el desenvolupament de la CPI Conjunta a Espanya podria demostrar ser notablement més àgil, i proporcionar, per tant, un poderós exemple d'èxit, escalable posteriorment a nivell europeu.

Beneficis

Beneficis directes

- Agregació de la demanda en els processos de CPI, en combinar els requisits de diferents Institucions.
- Agregació de la capacitat financera conjunta de les mateixes Institucions participants.
- Augment de la capacitat negociadora de les Institucions compradores en el mercat.
- Augment de l'atractiu de les oportunitats de CPI per als agents productius.

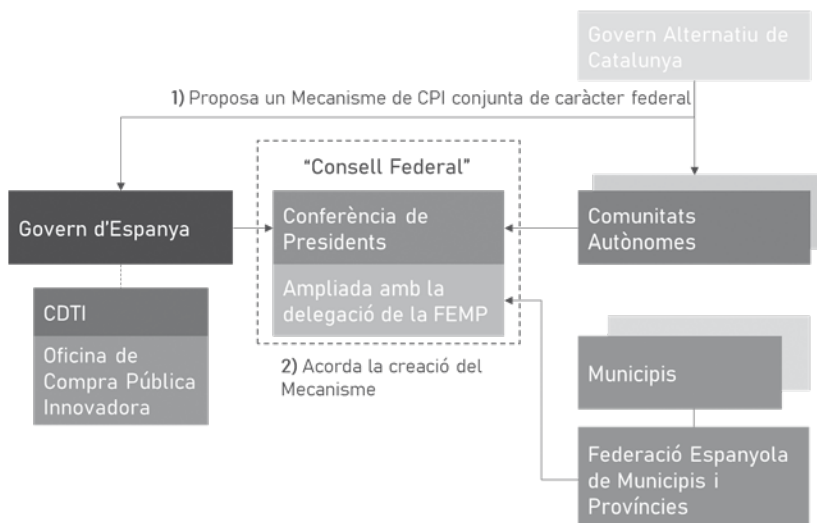
Beneficis indirectes i induïts

- Augment de la capacitat pràctica de les administracions públiques d'adquirir productes i solucions “a mesura” de manera assequible, adequant-los als seus requisits i interessos específics de tipus:
 - **Tècnic** – productes amb prestacions i capacitats específiques per les aplicacions que requereixen les Institucions, que no han de limitar-se a acceptar solucions subòptimes disponibles al mercat, proporcionant al ciutadà un servei millor en última instància;
 - **Financer** – productes amb costos unitaris i de cicle de vida optimitzats a les necessitats de les Institucions compradores, resultant en un estalvi a llarg termini per a les arques públiques;
 - **Econòmic** – productes dissenyats i fabricats en l'entorn local, si més no en un major percentatge del seu contingut, amb el consegüent impacte en llocs de treball industrials i tecnològics de qualitat a tots els nivells de formació.
- Augment del percentatge de fons públics destinats a la CPI sobre el total dedicat a les adquisicions públiques, resultant automàticament en un augment dels fons públics dedicats a la R+D+i sense requerir augments de pressupostos.
- Augment de les exportacions dels productes resultants, que poden ser comercialitzats a l'estranger un cop entregats els exemplars adquirits per les Institucions contractants.
- Augment de la propensió al risc dels agents productius participants, per tal d'accedir a oportunitats de finançament públic majors i més atractives.

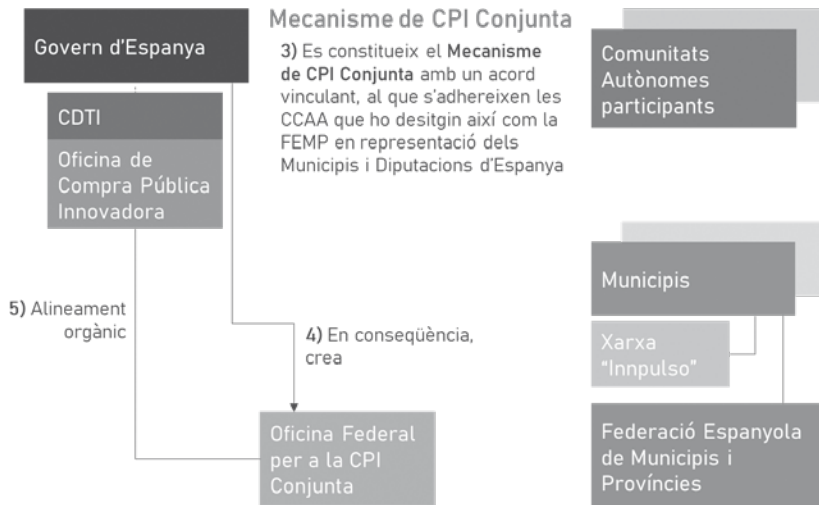
- Augment de la competitivitat del teixit innovador i industrial.
- Acceleració de la reconstrucció i reactivació econòmica postcovid i en el si de les múltiples crisis encavalcades i acoblades que viu la nostra societat.
- Acceleració de la doble transició ecològica i digital, que es beneficia de la coordinació, estandardització i interoperabilitat de les solucions que la fan possibles.
- Augment de la col·laboració horitzontal i vertical entre Institucions, amb el consegüent canvi cultural.
- Demostració del potencial d'un model federal per a l'articulació de la governança del s. XXI a Espanya.

Desenvolupament de la proposta detallada a Espanya Concepció federal del Mecanisme de CPI Conjunta

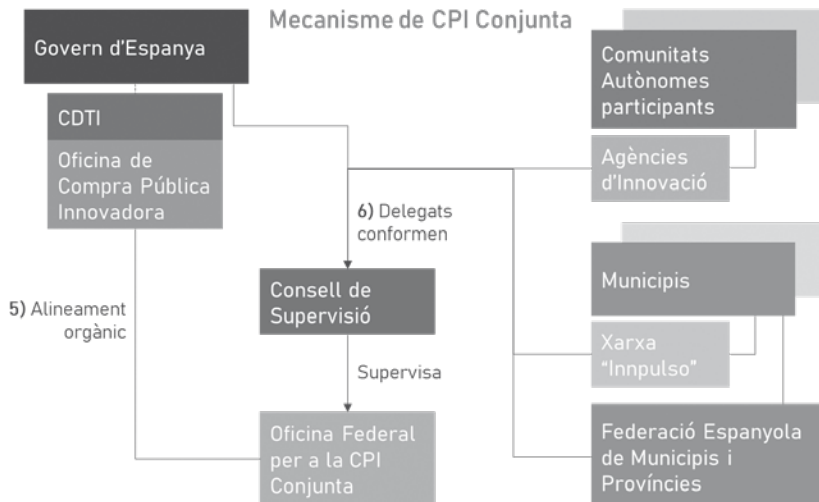
1. Acord institucional per la creació d'un Mecanisme de CPI Conjunta de caràcter federal



2a. Constitució del Mecanisme de CPI conjunta de caràcter federal (1/2)



2b. Constitució del Mecanisme de CPI conjunta de caràcter federal (2/2)



Mètode de funcionament pràctic del Mecanisme de Compra Pública Innovadora Conjunta

Pas 1) Notificació d'intencions



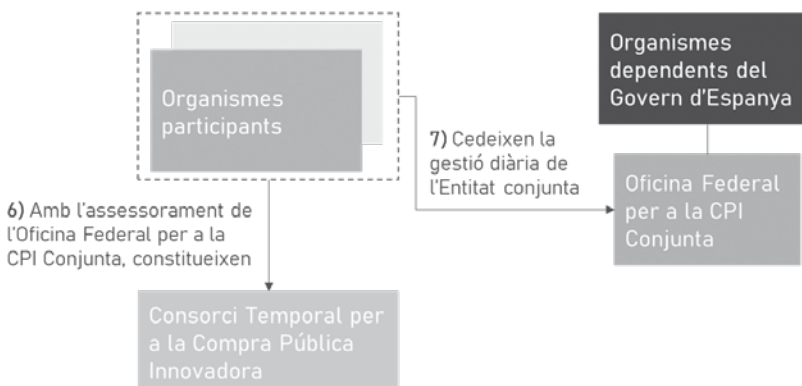
Pas 2) Publicació per cercar adhesions



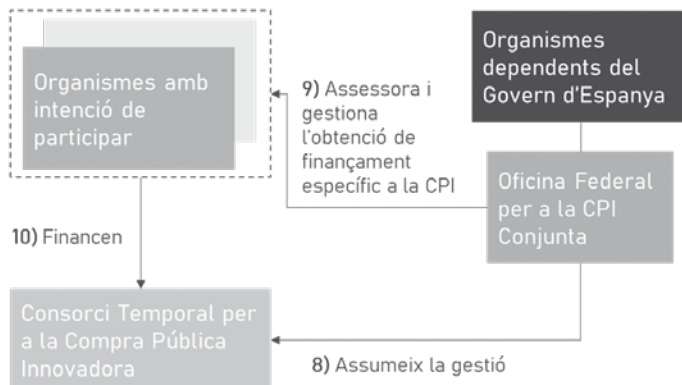
Pas 3) Adhesió dels organismes interessats



Pas 4) Constitució d'un Consorci Temporal per a la CPI



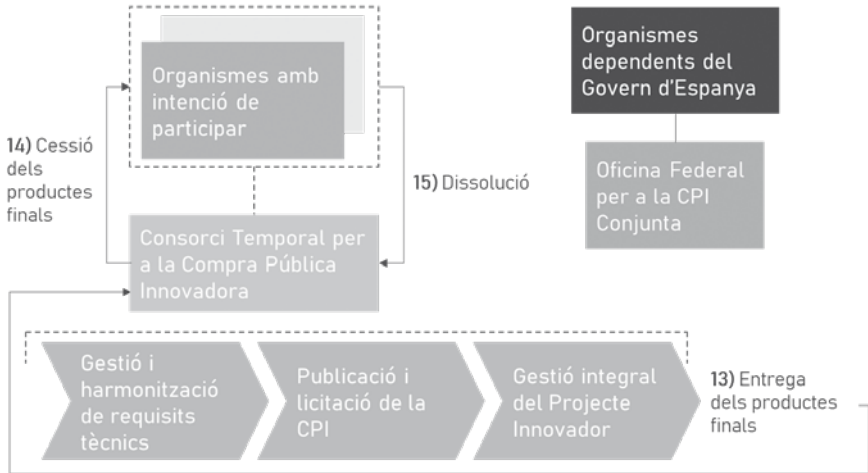
Pas 5) Gestió i finançament del Consorci Temporal



Pas 6) Execució del projecte



Pas 7) Tancament exitós del projecte



REFERÈNCIES

IDEA ORIGINAL – Article “*La compra conjunta de innovación como catalizador federal*”, Gonçal Berastegui, Agost de 2020: <https://blogtalaria.blogspot.com/2020/08/la-compra-conjunta-de-innovacion-como.html>

Guia “*Compra pública innovadora: Fundamentos e instrumentación*”, INAP, 2013: https://www.cdti.es/recursos/doc/Oficina_CPI/29862_1251252020163931.pdf

Article “*La Compra Pública Innovadora en España y el papel del CDTI*”, INCOTEC, Maig de 2020: <https://www.incotec.es/blog/la-compra-publica-innovadora-en-espana-y-el-papel-del-cdti>

Lloc web del CDTI - Secció “Centro de Competencia nacional en CPI”: <https://www.cdti.es/index.asp?MP=100&MS=899&MN=3>

Lloc web del CDTI - Secció “Compra Pública Innovadora”: https://www.cdti.es/index.asp?MP=100&MS=882&MN=2&r=1536*864

Lloc web de l'OCDE - Public Procurement for Innovation: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/innovation/>

Lloc web de la Innovation Procurement Platform de la UE: <https://innovation-procurement.org/>

Ministeri Federal d'Afers Econòmics i Energia d'Alemanya – Article “*Fostering Innovation through Public Procurement*”: <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Artikel/Technology/fostering-innovation-through-public-procurement.html>

Lloc web del Ministeri Federal d'Afers Econòmics i Energia d'Alemanya – Secció de Compra Pública: <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Dossier/public-procurement.html>

Lloc web del Clúster de Salut de Castilla y León – Secció de Compra Pública Innovadora: <https://www.biotecyl.com/jornada-de-formacion-en-compra-publica-innovadora/>

“Plan de Impulso de las Tecnologías – Instrumentos de Financiación”, Ministeri d'Energia, Turisme i Agenda Digital, setembre de 2017: https://plantl.mineco.gob.es/tecnologias-lenguaje/comunicacion-formacion/eventos/eventosaplicacionesTL/P1_Pilar_Sanchez.pdf

“Guía 2.0 para la compra pública de innovación”, Instituto para el Desarrollo Económico del Principado de Asturias (IDEPA), juny de 2015: https://www.idepa.es/documents/20147/55425/Guia_2_0_CPI_V5_Borrador.pdf/ca5ce140-65cb-6ca4-fb67-55fc2a06bdf2

“*A Valley of Death in the Innovation Sequence: An Economic Investigation*”, George S. Ford, Thomas MKoutsky, Lawrence J. Spiwak, setembre de 2007: https://www.researchgate.net/publication/228166397_A_Valley_of_Death_in_the_Innovation_Sequence_An_Economic_Investigation

“*Into the valley of death: research to innovation*”, John Hudson, Hanan F. Khazragui, juliol de 2013: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1359644613000342#:~:text=The%20phase%20between%20research%20and,basic%20research%20to%20the%20market>

“Sobre la Llei de la Ciència”, Xavier Ferràs, març de 2022: <https://xavierferras.com/2022/03/sobre-la-llei-de-la-ciencia/>

“Xavier Ferràs y su visión de la práctica de la innovación”, Juan Sobejano, març de 2022: <https://www.sintetia.com/practica-innovacion-xavier-ferras/>

“Bridging the Valley - Written evidence submitted by Rolls-Royce (V85)”, Rolls-Royce plc, febrer de 2012: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmsctech/writev/valley/valley85.htm>

Lloc web de l'IND+I Viladecans, consultat el juny de 2022: <https://indi.cat/es/>

9. Federalismo: tan posible como deseable⁶⁷

Per **Meritxell Batet Lamaña** y **Manuel Cruz Rodriguez**

Si debatir acerca del federalismo viene siendo necesario en este país desde hace años, en los últimos tiempos esta necesidad ha mutado, de forma clara, en urgencia.

La deriva que ha terminado tomando el procés en Cataluña, abocado de manera irreversible hacia una propuesta de carácter inequívocamente independentista, nos obliga a plantear con la mayor fuerza y claridad de la que seamos capaces nuestra alternativa federalista.

Nos obliga porque estamos convencidos de que es la mejor alternativa. Lo que significa, para ser precisos, no solo que es deseable, sino también que es posible.

I. CARACTERIZACIÓN (DE URGENCIA) DEL FEDERALISMO

Si hubiera que definir, de manera telegráfica, el federalismo podríamos decir que es la suma de autogobierno y cooperación. O, como prefieren decir otros, gobierno compartido. Pero incluso quienes se atreven con una definición así, de inmediato corren a añadir que el federalismo es mucho más que eso.

67 Publiquem, pel seu interès, i com a contribució de les persones autores a aquest volum, per tal d'abordar els diferents aspectes que volia abordar, aquest article de Meritxell Batet i Manuel Cruz, que ja va aparèixer l'any 2017 en un volum publicat per la Fundació Pablo Iglesias. Batet, M.; Cruz, M. (2017). Federalismo: tan posible como deseable. A Simancas, R. (Ed.), *Teoría Política del Socialismo en el Siglo XXI*. Madrid: Pablo Iglesias.

Por lo pronto, el federalismo solo se aviene con una idea de soberanía compartida según la cual decidir es codecidir. No es una mera reforma legislativa, sino que representa un cambio de paradigma sobre el modelo de Estado precedente. Hasta qué punto dicho cambio sea radical es algo que comentaremos más abajo. Ahora importa dejar claro, para avanzar algo en la caracterización de lo federal, que el federalismo es un acuerdo entre iguales.

Iguales que, sin embargo, son diferentes, sin que ello deba considerarse un mero juego de palabras. Porque una cosa es la igualdad —o, mejor, la equidad— entendida como el objetivo último de una política que busca corregir las desigualdades sociales, económicas y culturales, y hacer más real el principio de que “todos los hombres son iguales en dignidad y derechos”, y otra cosa distinta son las diferencias lingüísticas, religiosas o de costumbres. Desigualdad y diferencia no son lo mismo ni ambas requieren idéntico tratamiento político. Las desigualdades se corrigen con políticas redistributivas que ejerzan una discriminación positiva a favor de los más desfavorecidos. Las diferencias, por su parte, exigen reconocimiento y respeto siempre que no contradigan ni se opongan a los derechos fundamentales. A este respecto, el federalismo constituye una respuesta integradora, pero reconocedora de la diversidad, frente a las tensiones que se dan entre las tendencias más autonomizantes y las tendencias más cohesionadoras que acostumbran a formar parte de los debates de cualquier sociedad.

Asumir esta complejidad —esta doble complejidad, por así decirlo— requiere no solo las herramientas técnicamente adecuadas, sino también la actitud, la disposición, pertinente. Porque dotarse de una estructura jurídica federal es condición necesaria pero no suficiente para actuar federalmente. Por decirlo a la manera de Miquel Caminal:⁶⁸ “El federalismo no es solo un diseño jurídico-constitucional; es una cultura política necesaria para la vida y el desarrollo de las federaciones”. Y añadía que “la existencia de la *voluntad federal* es vital para la permanencia y estabilidad de las federaciones”. En efecto, se necesita fomentar una “cultura federal” para que el proyecto federalista funcione y provoque adhesiones.

68 Miquel Caminal, *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona, Paidós, 2002.

De ahí que subrayar el carácter abierto, procesual, del federalismo no constituya una afirmación meramente retórica, equivalente a la difusa tesis de otros, según la cual la democracia es siempre un proyecto inacabado. Porque, aunque los detalles de la arquitectura federal puedan y deban ser permanente retocados, lo cierto es que tanto las herramientas concretas, esto es, legales y políticas (clara delimitación de competencias, cámara de representación territorial, órganos de cooperación, etc., a las que se aludirá después), como esos valores federales a los que hemos hecho referencia hasta aquí y que se encarnan en actitudes (confianza, lealtad, solidaridad, responsabilidad, tolerancia), están al servicio de la unión. Unión que, valdrá la pena destacarlo, constituye el resultado de una voluntad de vivir juntos. De ahí que no pueda confundirse con una preexistente y cuasi sagrada unidad. Y de ahí también que las actitudes indicadas entre paréntesis brillen por su ausencia entre nacionalistas e independentistas.

II. EL FEDERALISMO ES POSIBLE

Tan posible es que, como se sabe, no faltan politólogos que, a la hora de describir los diferentes tipos de Estado existentes en el mundo, incluyen el de las Autonomías en el grupo los Estados federales (aunque no falten los más puntillosos que prefieren limitarse a calificarlo como cuasi-federal). Pero insistir únicamente en este aspecto implicaría soslayar precisamente el otro al que acabamos de hacer referencia, el de la cultura federal.

En realidad, analizada la cosa históricamente, no puede afirmarse que la idea federal sea un artificio extraño, ajeno por completo a nuestra tradición democrática. En efecto, nos hemos ido formando mediante la yuxtaposición de reinos y territorios a lo largo de la historia, hasta formar lo que hoy es España. Se han mantenido, a veces con notables dificultades, lenguas, culturas, formas jurídicas, instituciones políticas a lo largo del tiempo. Por eso, en los cortos periodos democráticos (tanto en la primera como en la II República), la tendencia siempre fue federalizante o claramente federal.

Sin embargo, constituye un hecho, fácilmente constatable, que a pesar del componente federal de nuestra Constitución (el componente de la

descentralización), el término “federal” sigue generando, sobre todo por razones relacionadas con nuestro pasado reciente, notables resistencias. Pero como ello en absoluto ha frenado los procesos de descentralización y el paralelo reforzamiento de dimensiones identitarias en las diferentes comunidades autónomas, ha habido a quien le ha dado por decir que en España somos federalistas sin saberlo. Tal vez podría matizarse, o completarse, la afirmación diciendo que somos federalistas, pero que nos hemos olvidado de que lo éramos.

En todo caso, la crisis territorial que estamos viviendo puede ser vista, desde esta perspectiva, como una magnífica oportunidad histórica para culminar la tarea que en su momento (la Transición) quedó a medias. Porque los problemas que hoy estamos viviendo, lejos de solucionarse con recentralizaciones o similares, muestran precisamente la necesidad de introducir los elementos federales todavía ausentes (o no suficientemente presentes) en nuestro ordenamiento jurídico y en nuestra cultura política.

A menudo, cuando se plantea esta cuestión, los recentralizadores argumentan que una España federal no contentaría a los independentistas y, a partir de tal premisa, deducen la inutilidad de un cambio constitucional en esa dirección. El argumento es falaz, pero no por su primera parte, sino por la conclusión que de ella se extrae. Que podamos estar completamente de acuerdo con la crítica que Stephan Dion ha dirigido a lo que él llama “la estrategia del contentamiento” (crítica que bien podría resumirse así: el nacionalista que se considera con derecho a un Estado propio nunca se contentará con menos) no desemboca en desestimar el federalismo, sino justo en lo contrario. La Federación nace precisamente para la unión, para que se respete el principio de igualdad de los ciudadanos, lo que no quiere decir simetría en lo que es de suyo asimétrico.

III. EL FEDERALISMO ES DESEABLE

A nuestro juicio, el federalismo no solo es deseable para nosotros en la presente coyuntura, sino en general, como modelo que mejor garantiza un destino común, basado en la solidaridad y la lealtad por medio de la cooperación, en el respeto a las diferencias y particularidades de nuestra sociedad.

Empezando por lo segundo, importa señalar que el federalismo es un modelo que permite resolver de manera razonable y justa las cuestiones que antes nos limitamos a apuntar, esas que quedaron abiertas y poco definidas en la Constitución del 78 y que, cuarenta años después, debemos intentar concluir. O, si se quiere formular esto mismo apenas con otras palabras, la tarea hoy pendiente es la de recorrer el tramo que separa el Estado de las Autonomías de un Estado Federal. En diversos textos,⁶⁹ Ramón Maíz ha hecho referencia a los déficits pendientes de resolver más importantes:

- No hay un reconocimiento acabado de las plurales identidades de los territorios que componen España.
- El reparto de competencias es confuso. En una federación, la distribución de competencias, es decir, “quién hace qué”, está clara y en ningún caso puede depender de pactos postelectorales para sostener gobiernos en minoría o circunstancias parecidas.
- El actual Senado es inoperante por no decir inútil. En un Estado federal, una Cámara o Consejo de las Comunidades políticas, sea cual fuere el nombre que reciban los entes federados, tiene capacidad legislativa plena en ciertas materias y es instrumento esencial para la participación de las comunidades en los asuntos europeos.
- La financiación no está suficientemente definida en la Constitución. Se encuentra también, al igual que el reparto de competencias, demasiado al albur de las mayorías que se formen en cada momento o de los compromisos electorales de los partidos.

Ahora bien, más allá de que el federalismo pueda aportar respuestas de ingeniería institucional que permitan solucionar algunos de los más importantes problemas heredados, constituye, como señalábamos al iniciar este epígrafe, el mejor modelo también desde el punto de vista de los valores democráticos, tanto de los más clásicos, fundacionales, como de los que en los últimos tiempos más se han reivindicado.

69 Por ejemplo, en Ramón Maíz, “Nación de naciones y federalismo”, *Claves de razón práctica*, n.º 157, noviembre 2015, págs. 18-23.

Empezando por estos últimos, si pensamos en la rendición de cuentas (*accountability*) podemos encontrar en los textos de clásicos del federalismo como Pi i Margall formulaciones que, sin forzar la interpretación, constituyen un auténtico anticipo de tesis que hoy han adquirido carta de naturaleza. En concreto, su argumentación a favor, no solo de la división de poderes, sino sobre todo de una visión del poder suficientemente controlado a partir de una instrumentación fuerte de los mecanismos legales y jurídicos, puede ponerse en conexión con esa profunda desconfianza hacia un tipo de poder unitario que no contemple contrapesos y evite abusos. En ese sentido, bien podríamos decir que nuestro clásico del federalismo podría ser alineado con las tesis de autores actuales como Pierre Rosanvallon, que han teorizado con agudeza la desconfianza democrática.⁷⁰

Aunque tal vez la mejor manera de componerse una idea completa del auténtico calado filosófico-político del proyecto federalista sea poniéndolo en conexión con uno de los valores-clave de la tríada revolucionaria moderna, el de fraternidad. Y es que, en realidad, la única propuesta que materializa, institucionalizándolo, el valor de la fraternidad es precisamente la del federalismo. Porque, lejos de contentarse, como sucede en otros discursos, con apelar a este valor como horizonte último hacia el que tender, o como idea reguladora para tutelar nuestras acciones, se esfuerza por dotar a la fraternidad de contenido político. De ahí la afirmación que hemos expresado en algún otro contexto: *el federalismo representa la forma política de la fraternidad*. Los federalistas hacen suya la fraternidad como valor político universal, con todo lo que ello comporta.

Porque, aunque la fraternidad se inspire en una metáfora, la de que los individuos o ciudadanos libres se tratan políticamente a sí mismos como hermanas y hermanos de una misma familia extendida que es la sociedad, de dicha metáfora se desprende un tipo específico de relación política y jurídica. Entre otras razones, porque donde el concepto pone el énfasis es en la relación horizontal (entre hermanos, que en la esfera de la política territorial bien podrían ser los entes federados), no en la relación vertical que comparten (con el padre, que en este mismo caso sería el Estado). Es precisamente esta relación de igual a igual la que genera una

70 Pierre Rosanvallon, *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires : Manantial, 2007.

unidad superior (la federación, expresión materializada de la voluntad de estar juntos). Nada más alejado, por tanto, del espíritu de la fraternidad que contentarse con la generalización de determinados afectos, como hace el *fraternalismo light* de una sedicente izquierda (más próximo al insustancial *todo el mundo es bueno* que al valor republicano en sentido propio). El nervio de la fraternidad, por el contrario, es la exigencia de que los fraternos se traten entre sí como iguales (como iguales son las hermanas y hermanos de una misma familia).

Nos encontramos, pues, ante una premisa con contenido o, para ser más precisos, con un inequívoco aliento emancipador. Lo que la aleja también de esos otros planteamientos que, nada casualmente, prefieren como metáfora-guía para pensar las relaciones entre territorios, la del matrimonio (con la consiguiente reivindicación del divorcio como procedimiento ineludible en caso de conflictos importantes: les suena, ¿verdad?). Son estos mismos planteamientos los que, tampoco por casualidad, suelen utilizar con tono despectivo en los debates de política nacional la expresión *café para todos* para rechazar la igualdad en cuanto se les antoja excesivamente gravosa.

Pero mientras los últimos resultan perfectamente previsibles (desde siempre, como hemos venido argumentando hasta aquí, nada ha temido más el nacionalismo que el federalismo), los anteriores, representados por esas fuerzas políticas presuntamente ubicadas a la izquierda de la socialdemocracia, tampoco deberían dejar de preocuparnos, a pesar de su inanidad teórica. Precisamente porque “fraternidad” quiere decir universalización de la *igualibertad* republicana (Balibar *dixit*),⁷¹ los programas políticos fraternales promovidos por el federalismo, en la medida en que vienen cargados de empeño por la emancipación y de voluntad de cooperación, deberían estar llamados a ocupar un lugar prioritario en el escenario de la política actual. Esperemos que nadie se ponga de medio lado cuando llegue el momento de convertirlos en realidad.

71 Etienne Balibar, *La igualibertad*, Barcelona, Herder, 2017.

10. Federalismo social para mejorar el bienestar: desde Pi i Margall hasta Piketty

Per **Carme Valls Llobet**

*El siglo XX será el precursor de la era de las federaciones,
o la humanidad reanudará sus mil años de purgatorio*
Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) 1863.

El federalismo es un modelo de organización política e institucional, pero también es una cultura que permite la convivencia de la diversidad. De la diversidad de individuos, de culturas, de lenguas, pero también de la diversidad de problemas y necesidades sociales a que nos hemos de enfrentar como especie humana. Como sistema de gobierno y modelo de organización territorial e institucional, se adecua especialmente a la gestión de las diferencias que existen en la sociedad, tanto entre grupos constituidos, como entre la ciudadanía, lenguas, culturas, etnias y territorios que la componen. Combina la fuerza de la unión con el respeto a la diversidad. Frente a la política conservadora basada en la autoridad jerárquica y la disciplina vertical, el federalismo se basa en el *faedus* (pacto) y en el *fides* (confianza).

Frente a la Unidad de la Uniformidad, el federalismo defiende la unión de los diferentes y consolida los derechos a las diferencias. Su fórmula política es UNIÓN EN LA DIVERSIDAD, que es también el lema de la Unión Europea. El federalismo no es una estructura cerrada, sino un proceso que se desarrolla en función de las características de cada federación, y que pone en práctica un pacto libre entre iguales. Como forma de organización política evita la opresión y la dominación de una parte de la

sociedad, etnia o grupo social sobre otros y respeta las diferencias. El federalismo no es tan solo una forma de organizar el gobierno territorial, sino que constituye un sistema social entero que se extiende a todos los ámbitos de la cultura, la economía y la sociedad. Como sistema político no jerarquizado y que pone en práctica el principio de subsidiariedad, permite resolver con mayor eficiencia los problemas locales, sociales y territoriales y luchas con más eficacia contra todo tipo de corrupción. Por ello, desde el inicio de su implantación como sistema democrático pareció que se establecía una pugna entre federalismo y Estado de bienestar, como se fueran incompatibles.

“En los primeros años del vínculo entre federalismo y Estado de bienestar, el federalismo democrático fue un impedimento al crecimiento de la solidaridad social, pero ahora que las relaciones han madurado, la solidaridad social tiene un papel central y crucial en la preservación de las, por otra parte, frágiles entidades nacionales”⁷²

El federalismo gestiona la diversidad de la sociedad desde el pacto, el respeto mutuo, la transparencia de gestión, la racionalidad, la solidaridad, y el principio de confianza, lealtad y respeto mutuo. La mayor parte de la ciudadanía que vive en democracia lo hace en federaciones, lo que constituye más de un 40% de la población mundial.⁷³ Las federaciones constituyen una fórmula de gobierno innovadora que permite beneficiarse de las ganancias de la diversidad sin caer en los inconvenientes de la fragmentación.

Existen muchas definiciones para el federalismo y todas tienen aspectos comunes, aunque difieran en las formas organizativas que se dan en los diversos países en que se ha organizado más del 40 por cien de la humanidad, incluyendo una gran diversidad de etnias y culturas. Como dice Victoria Camps: “La solución federal responde a la necesidad de los pueblos y comunidades diversas de mantenerse juntos para conseguir un fin común, al tiempo que se preserva la identidad de cada uno de ellos. Es el proceso por el que un conjunto de pueblos decide construir instituciones comunes para fortalecerse mutuamente y respetarse en lo que

72 Obinger, Herbert; Leibfried, Stephan and Castles Francis G. *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*. 2005. Cambridge University Press. United Kingdom. P.355

73 www.federalistesdesquerres.org/es

les distingue. Un modelo federal puede adoptar formas variadas, siempre con un denominador común: el encaje del autogobierno de las partes en un gobierno compartido por todas ellas⁷⁴.

El federalismo conjuga el autogobierno y el cogobierno y, por ello, es la mejor manera de organizar el espacio público en un mundo de interdependencias crecientes y soberanías compartidas. Federar es compartir, no competir. Frente al ejercicio del gobierno de los estados por medio de jerarquías, que provienen de las épocas en que gobernaban los reyes poseedores de la soberanía absoluta, traspasada al ejercicio del poder de los estados con formas jerárquicas y absolutas, el federalismo permite el ejercicio de gobierno compartido a todos los niveles. El federalismo supera el enfrentamiento entre soberanías, abriendo pasos a soberanías compartidas, precisamente para acceder a la solución de problemas que superan el estrecho marco de las naciones. La federación permite la co-gobernanza con la máxima calidad democrática.

Como hemos visto en el proceso de constitución de la Unión Europea, la complejidad de las necesidades y problemas de la ciudadanía, desde las económicas, las sociales, las estructurales o las medioambientales, ponen de manifiesto que existen crecientes interdependencias en el mundo en que vivimos. No se pueden encontrar soluciones a problemas globales con formas organizativas que solo sean locales. La complejidad de la gobernanza exige soluciones federales, porque solo estas soluciones permiten resolver las necesidades locales, provinciales, nacionales y probablemente a largo plazo mundiales. Los acuerdos sobre el cambio climático conseguidos en la cumbre de París por más de 183 países, para rebajar dos grados el calentamiento mundial, ha sido un proceso laborioso no concluido, pero que demuestra una voluntad para tomar medidas de gobierno compartido a escala mundial, a la máxima escala conseguida hasta la actualidad.

FEDERALISMO SOCIAL

La construcción de los espacios federales no son tan solo tareas de legisladores expertos constitucionalistas, sino que constituye la fórmula or-

74 Victoria Camps, Joan Botella y Francesc Trillas. (2016) ¿Qué es el federalismo?. Madrid: Catarata. Pg. 11.

ganizativa para la mejor defensa de los derechos sociales, individuales y colectivos. En realidad, el ejercicio de las competencias como educación, sanidad, servicios sociales, y transferencia de rentas, ejes del Estado de bienestar, tienen una mejor eficiencia en los estados federales, por el ejercicio de la cercanía de las soluciones, a las necesidades de las personas, y a la diversidad de sus circunstancias y de sus territorios, lo que constituye la base del principio de subsidiariedad.

La construcción de algunos estados federales con relación al Estado de bienestar, se ha realizado en algunos casos de abajo arriba y en otros de arriba abajo, pero han acabado encontrando las fórmulas de cooperación que Guy Maurice Heraud, líder de los federalistas globales integrales europeos, sostenía como los cuatro principios fundamentales del federalismo: Autonomía, Cooperación, Participación y Subsidiariedad.

Hace ya años, Francisco Pi i Margall defendiendo la autonomía y autogobierno de los individuos y comunidades, afirmaba que la construcción del federalismo empieza en el municipio, partía, pues, del principio de construcción de abajo-arriba. En su carta a los demócratas de Valencia el 20 de enero de 1881 decía: “Nosotros, los demócratas históricos, proclamamos además la autonomía política, administrativa y económica del municipio y la provincia. Todo ser humano, individual o colectivo, por su carácter de racional y libre, tiene, según nosotros, derecho propio a regirse por sí mismo en todo lo que no afecta la vida de otros seres”. En la carta continuaba afirmando que los pactos, la negociación y los convenios deben regir las relaciones entre todas las unidades de representación municipales, provinciales y hasta que queden patentes las interrelaciones en la Constitución del Estado. “Unimos así por la vida de relación lo que por la vida interior aislamos; subordinamos unas a otras las diversas entidades políticas en lo que tienen de común, y las dejamos libres e independientes en lo que tienen de propio. No se presentará, a buen seguro, sistema de gobierno más lógico y acomodado a la naturaleza del hombre.”⁷⁵

Esta formulación, de Pi i Margall sobre el equilibrio entre el principio de

⁷⁵ Pi i Margall, Francisco. 1881 A los demócratas Históricos de Valencia. En Ed. Ramón Máiz. (2009) Francisco Pi i Margall. Las nacionalidades. Escritos y discursos sobre federalismo. Madrid: Akal Pg. 483

libertad individual y el principio de la diferencia, fue la base del discurso del profesor John Rawls, unos 70 años después, cuando definió la justicia como equidad⁷⁶. Para Rawls, cada persona debe tener un derecho igual al conjunto más extenso de libertades básicas iguales compatibles con un conjunto similar de libertades para otros; las desigualdades sociales y económicas deben resolverse de modo tal que los cargos y lugares de trabajo deben estar abiertos para todas las personas, bajo condiciones de una justa igualdad de oportunidades; y deben tener como resultado el mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad, que habrá tenido en cuenta el principio de la diferencia⁷⁷.

La justicia social y la defensa de los derechos de ciudadanía no están contrapuestos a un estado federal, sino que se pueden defender mejor, porque equidad es más que igualdad, y defiende los derechos a vivir con las propias diferencias. La justicia social significa el reparto justo y equitativo de los bienes y servicios básicos necesarios para el desarrollo y la evolución de una persona en la sociedad, con un bienestar socioafectivo, educación, salud y el pleno ejercicio de los derechos humano. Vela por el bien común y la convivencia armónica de la sociedad en que se vive. Pero la justicia implica equidad, tratando de manera justa, para conseguir los mismos objetivos, teniendo en cuenta las diferencias individuales y colectivas. En este sentido, solo el federalismo entendido como federalismo social puede garantizar los principios de justicia como equidad.

CONDICIONES BÁSICAS PARA EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO SOCIAL

En primer lugar, se ha de organizar un gobierno compartido, multinivel, que exige actuar con lealtad, priorizar la solidaridad, y exige también un cambio de cultura en la ciudadanía, y entre los dirigentes de los partidos políticos.

La constitución de los ayuntamientos democráticos en el Estado español ha empezado a hacer realidad el deseo del presidente de la Primera República española, y se han constituido muchas fórmulas de coordinación

76 John Rawls(1958). "*Justice as fairness*" Philosophical Review 67(2):164-194

77 John Rawls (2001) (traducción al español 2012) "Justicia como equidad. Una reformulación" Barcelona. Paidós.

y gobernabilidad desde los ámbitos municipales. La constitución de consorcios, consejos locales de urbanismo o de salud, con la participación de asociaciones ciudadanas y con el ejercicio de consultas locales a la ciudadanía para la toma de decisiones, han permitido iniciar prácticas de gobierno compartido a nivel local. Pero el Estado de las Autonomías tiene todavía carencias para convertirse en un verdadero Estado federal, porque no cumple las características principales de una federación:

- Existencia de distintos niveles de gobierno, gobernanza multinivel, todos ellos rindiendo cuentas directamente a la ciudadanía, de forma que los problemas sean gestionados en el nivel más apropiado posible en cada caso.
- Fortalecimiento del autogobierno mediante una definición clara de las competencias en cada nivel con objeto de evitar duplicidades y promoviendo la distribución de competencias en red. Permite acabar con la soberanía jerárquica de un estado sobre los demás.
- Gobierno compartido para aquellas cuestiones que afectan al conjunto, a través de instituciones de soberanía compartida, donde las entidades federadas pueden participar decisivamente en todo aquello que les afecta. Es la coordinación no jerarquizada de la gobernanza. Para ello precisa del ejercicio de una colaboración generosa y leal entre las partes federadas, y la constitución de un verdadero Senado que represente las necesidades y diversidades de lenguas y territorios y permita resolver sus conflictos. Las conferencias sectoriales, y las conferencias de presidentes, permiten priorizar las políticas públicas, establecer los niveles de financiación y establecer las bases de la solidaridad interterritorial y la prevención de ayuda frente a catástrofes naturales.
- La federación permite también el reconocimiento oficial de la diversidad lingüística y cultural en todos los territorios federados.

Es en el terreno de los gobiernos compartidos, donde se están generando mayores conflictos, en España, como se ha puesto de manifiesto en la gestión de la pandemia de la covid o en la crisis energética actual. Cuando no existe cultura federal y el gobierno autonómico se utiliza no como

gobierno compartido, sino para competir con las otras autonomías para conseguir mayores prebendas propias, o directamente para luchar políticamente contra el gobierno del Estado, se cambia el principio de defensa de los derechos de la ciudadanía, la competencia ahoga la cooperación.

EL FEDERALISMO SOCIAL CONTRIBUYE A LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA CONFIANZA Y LA FRATERNIDAD

La construcción del *fides*, de la confianza en el otro, es una de las bases de la cultura federal, frente al afianzamiento del egoísmo del grupo cercano, del miedo al otro y de la desconfianza sobre el diferente. Es un elemento fundamental para el desarrollo del federalismo social, el que permite la construcción del espacio común de la convivencia, la mesa en que entablamos las negociaciones, en visión de Hanna Arendt. Es la mejor fórmula para la construcción política y social de la confianza. *Confidere*, fiarse del otro y construir con la otredad.

El experto canadiense en filosofía del derecho Jean Leclair⁷⁸ desmenuza en una profunda reflexión cómo los monocolor cultivan la desconfianza. La desconfianza dirigida al encuentro del otro, y además la desconfianza dirigida al propio yo, ya que, al considerarse a uno mismo con una sola y única identidad, niegan su propia pluralidad como ser humano.

Frente a las actitudes políticas excluyentes de la diferencia, competitivas, generadoras de odio, desconfianza, y cálculos económicos interesados, el federalismo se acerca en sus raíces culturales a los valores y actitudes que habían defendido los primeros socialistas y los movimientos obreros de emancipación. Crea condiciones materiales, organizativas e institucionales, para ejercer la solidaridad y la fraternidad de forma organizada, con un federalismo fiscal justo; está abierto al respeto mutuo y acepta las lenguas y las identidades diversas, porque considera la uniformidad como un retroceso y la diversidad como una riqueza humana.

Hace más de 116 años, ya Francisco Pi i Margall, dirigiéndose a los obreros de toda España el 28 de abril de 1900, les hacía propuestas de contenido fraternal: "Será ilusoria la libertad mientras no haya igualdad de

78 Leclair, Jean. (2009) Capítulo 9 En: Le fédéralisme comme refus des monismes nationalistes. En La dynamique Confiance et malifiance au Canada. Pp209-243

condiciones. Preparaos a conseguirla... ¿Queréis combatir con suerte? Poned todos los días más alto el nivel de vuestra propia cultura, protesta contra toda guerra de conquista, negaos a pelear por toda causa que no sea justa, no favorezcáis jamás las rivalidades entre naciones, no descanséis hasta hacer de todo nuestro linaje una familia y de la tierra la patria de todos los Hombres”.⁷⁹

En palabras del Profesor Manuel Cruz⁸⁰, el federalismo constituye el sustrato organizativo de la “Fraternidad materializada” como expresión incluso superior a la solidaridad. En algunos procesos secesionistas, como el que vivimos en Catalunya, para justificar la separación entre naciones, se expresan metáforas matrimonialistas, y se habla de divorcio, porque ya no es posible continuar la relación, pero el profesor Cruz, subraya que lo que somos en realidad es una especie humana, con lazos de hermandad, fraternidad proviene de hermandad, y los hermanos y las hermanas, no dejan de serlo por el hecho de que se alejen o de que tengan divergencias. En un mundo que ya vive la globalización en tiempo real, la declaración de independencia de unos hermanos y hermanas hacia otros, pierde sentido, y es además contrario a los intereses de especie humana.

EL FEDERALISMO SOCIAL EXIGE PACTAR Y NEGOCIAR CON LEALTAD

El federalismo social requiere en especial el ejercicio de la lealtad. Para poder federar se ha de ejercer una nueva metodología en la forma de encontrar soluciones eficaces a problemas complejos. Frente a la imposición desde un gobierno central, a través de sus ministerios o departamentos, el proceso federal empieza a caminar por la negociación y el pacto. Frente a la idea única o a la suposición de que no hay solución frente a los conflictos, se abre el camino institucionalizado del debate y el diálogo, con claridad en los términos, y con la intención de llegar a un acuerdo.

En política, el diálogo en sí mismo es estéril si no trabaja conseguir un acuerdo (un *compromise*). A diferencia de lo que han afirmado algunos representantes políticos que, después de una mayoría absoluta, dicen

79 Pi i Margall. Francisco.(1900) Carta a obreros de toda España. En ARTICLES de F. Pi i Margall. (1908) Tip. L'Anuari. Barcelona. Pg 269

80 Manuel Cruz. Intervención en II Convención Federalista. 11 noviembre 2016. Barcelona

propugnar el diálogo, nadie se debería sentar a una mesa de negociación con líneas rojas previas, y esperando partir de consensos de entrada. Quizás se podrá llegar a conseguir un acuerdo de mínimos, moderado o en pocos casos máximo, pero el consenso ha de ser un final del proceso de negociación en el que se puedan objetivar los conflictos en lugar de introducirse en la mesa de negociación con decisiones subjetivas previas.

“La aceptación de la diversidad requiere una aproximación equilibrada de *building-out* i *building-in*. El concepto de *building-out* implica acomodar las demandas del poder regional. El concepto de *building-in* implica asegurar que las minorías clave son integradas en los símbolos, las instituciones y las políticas del gobierno central, así como en otras previsiones constitucionales”⁸¹ dice George Anderson, que desde el año 2005 es presidente del Fórum de las Federaciones, organización no gubernamental canadiense que promueve el estudio y el perfeccionamiento del federalismo en todo el mundo. El difícil equilibrio de la construcción de cada parte de la federación hacia dentro, en sus propias naciones o estados federados y hacia fuera, exige el constante ejercicio de la cultura federal en todos los pactos que deban realizar. Además, acomodar la construcción de un estado federal teniendo en cuenta las necesidades regionales, nacionales y las del estado federado, exige el ejercicio de la lealtad federal por triplicado.

Las deliberaciones previas y los debates que se realizaron antes de la elaboración de la Constitución americana y el excelente estudio preliminar del profesor Maíz, en el libro “El Federalista” nos muestra que la constante preocupación de los constituyentes fue la de generar un sistema de convivencia que se enfrentara a todo tipo de totalitarismos, y al sistema jerárquico y unitario de gobierno: “el sistema federo-republicano de gobierno se deriva de que, mostrándose más eficaz contra los peligros externos, proporciona asimismo una mayor seguridad interna contra la formación de mayorías opresoras.” Los constituyentes trabajaron de lleno en las fórmulas que permitieran una máxima representación, deliberación y participación, analizando a fondo las diferencias entre la democracia deliberativa y la asamblearia, con una sorprendente claridad de argumentos que quizás necesitemos en este momento en España. Madison se

81 George Anderson (2008) Federalisme: una introducció. Institut d'Estudis Autònomic. Generalitat de Catalunya. Pg. 96

enfrentaba al concepto presidencialista y elitista que defendía Hamilton. La cultura federal se basa en el control popular y es el conjunto de valores y actitudes que favorecen el buen funcionamiento de una federación. Por un lado, la unión natural de la ciudadanía a sus estados respectivos, y por otro, los lazos que vinculan a los estados con la Unión. “Es precisamente esta doble lealtad federal, simultánea, al respectivo estado y a la Unión, la que proporciona la urdimbre cultural (axiológica pero también actitudinal) que socializa a la ciudadanía en un ethos federal indispensable para el buen funcionamiento de la maquinaria institucional de la Federación. Pero esta cultura cívico-federal suministra, además, otro elemento clave: el umbral de lo permisible en caso de invasión competencial de un gobierno sobre otros” en palabras de Ramón Maíz⁸².

EL FEDERALISMO SOCIAL REQUIERE EL DESARROLLO DE UNA CULTURA FEDERAL

La existencia de una federación exige no solo cambios en las instituciones y las formas de gobierno, sino que se desarrollen nuevas formas de convivencia y relación entre la diversidad de la ciudadanía. Partiendo de la base que denominamos ethos al conjunto de conductas y actitudes de una persona o de una colectividad, es necesario reflexionar como construimos la “urdimbre cultural, axiológica y actitudinal”, que permita crear las condiciones que socialicen a la ciudadanía, para que en lugar de retroceder y volver a la tribu, se sienta integrada en un Ethos federal, como nos pedía Ramón Maíz.

La cultura federal debería permitir entender, reconocer y gestionar la diversidad. En lugar de la violencia con la que habían mal vivido muchos pueblos y estados en el pasado, la cultura federal debería facilitar el respeto y la convivencia entre las y los diferentes, y estimular la participación ciudadana en la vida de la comunidad. La cultura nacionalista se ha construido siempre contra enemigos externos para lograr una cohesión interna, mientras se mantiene una ambigüedad en cuanto a los objetivos a conseguir en el interior de “su nación”, incluso puede llegar a decir que no tiene ideología. En términos más claros, que no es ni de izquierdas ni de derechas.

82 Maíz, Ramón.(2015). EL FEDERALISTA. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay. Madrid: Akal. pg. 58

El *ethos* federal precisa la creación de la ciudadanía activa. La religión genera fieles, la monarquía genera súbditos, y la república federal ciudadanos y ciudadanas. Hemos de revalorizar que la convivencia ciudadana va más allá de la simple convivencia humana. No tan solo somos vecinos casuales, sino que ejercemos el derecho a construir y decidir sobre los espacios comunes de convivencia, basados en nuestros derechos de ciudadanía y no en derechos derivados del nacimiento en lugares determinados, de la posesión patriarcal de la tierra, y de supuestas historias más o menos manipuladas. La construcción de un *ethos* federal, exige cambios culturales y éticos, en los que quizás los avances en el conocimiento científico a las que han contribuido las últimas investigaciones neurocientíficas. En muchos países con organización federal longeva, las mismas instituciones han contribuido a la creación del *ethos* federal. En España, los intereses políticos electoralistas de los diversos gobiernos, hasta la actualidad, han convertido al Estado de las Autonomías, en pequeños reinos de taifas que compiten en lugar de naciones y regiones que construyen cooperando un futuro común.

¿DE QUÉ FORMA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE BIENESTAR HA REFORMULADO LA NATURALEZA DE SUS FEDERALISMOS?

Es muy aleccionador seguir el estudio realizado por Obinger et al⁸³ sobre federalismo y Estados de bienestar, en los casos de Australia, Austria, Canadá, Alemania, Suiza y EEUU, y cómo varían los momentos y tiempos de consolidación del Estado de bienestar en la adopción de programas sociales a nivel federal. Alemania y Austria fueron claramente los primeros de introducir políticas para el bienestar y Canadá, EEUU y Suiza las implementaron mucho más tarde. Los autores abordan el análisis con el reconocimiento que el federalismo y sus interrelaciones con las políticas públicas de bienestar difieren a lo largo del espacio y tiempo. Las formas políticas y el desarrollo de las políticas públicas en estas naciones son resultado de una interacción entre las instituciones específicas federales, la estructura general de los gobiernos, y los conflictos sociales mediados por los partidos políticos, las organizaciones interesadas, y se deciden de acuerdo con la distribución prevalente del poder en las áreas políticas relevantes. Además, los autores realizan un análisis histórico

83 Obinger et al. *Ibid.* Pg 44

comparativo que permite ver, en detalle, el papel del Estado de bienestar en el 'laboratorio de la democracia' federal y examina las maneras con las que el desarrollo del Estado de bienestar en estas naciones muy diferentes ha reformado la naturaleza de sus federalismos.

La cita de Proudhon al principio de este artículo constituye una llamada de atención desde el siglo XIX, por la que sin la adopción de amplias estructuras federales que moderen los conflictos entre naciones, Europa y muchos otros países del mundo, no podrían evitar repetir miles de años de conflictos destructivos.

Obinger et al advierten que la investigación cuantitativa y teórica de los efectos de los gastos del federalismo en la última parte del siglo XX, sugerían que esta forma de organización política, paga un precio real en la reducción de la protección social y en consecuencia, puede producir una mayor desigualdad social. El federalismo implica un trueque en la que la paz social se compra a costa de permitir algún grado de diversidad territorial y social. Pero los hallazgos de su estudio en los seis países analizados sugieren que este trueque puede ser menos grave que los parecía por los análisis teóricos y cuantitativos previos". El precio del federalismo democrático parecía ser un retraso en la consolidación del Estado del bienestar; un bloqueo institucional que en cada uno de los países analizados solo fue superado por las condiciones de emergencia que supuso la Segunda Guerra Mundial. La superación de las limitaciones sobre el desarrollo de las políticas sociales se comprobó que era más la descentralización de la jurisdicción que las instituciones federales como tales. Una vez los gobiernos centrales las habían insertado ellos mismos, en un sector dado, las barreras se desmoronaron. En lo sucesivo, con buenos tiempos económicos, el coste parece ser negligible, con diseños de políticas que moldean y configuran el desarrollo de la trayectoria del Estado de bienestar en estados federal y también en los no federales, y cuando los tiempos no son tan buenos, puede incluso ser positivo, que las instituciones federales sirvan no solo para mantener la paz, sino para preservar el Estado de bienestar existente.

Nuestro análisis ha demostrado que dos dimensiones del conflicto de distribución que interactúan entre federalismo y Estado de bienestar:

- La (re)distribución del dinero y otros beneficios entre clases sociales.
- La distribución del poder entre los niveles de gobierno.

Las ‘viejas políticas’ del Estado de bienestar fueron principalmente determinadas por la extensión por la que la distribución del poder permitía desplegarse a la política social y eran impulsadas, principalmente, por el grado de conflictividad de dichas políticas. Tres aspectos parecen cruciales en este punto.

- El nivel de desarrollo democrático en el momento en que emergió el Estado de bienestar.
- El tipo de federalismo: el federalismo *intraestado* (cooperativo) permite que la política social federal florezca pronto, ya que los otros niveles pueden participar en el proceso de tomar decisiones federales y pueden pasar algunas de sus sobrecargas sociales al gobierno central; en contraste, el federalismo *interestado* tiende más bien a proteger el *statu quo* político, y por ello retrasa el crecimiento del Estado de bienestar.
- La forma de financiación de la seguridad social: las contribuciones son más fácilmente desdobladas con gobierno multinivel que con otros tipos de impuestos.

Estos factores institucionales son recubiertos por fórmulas de interés social: si hay pocas diferencias regionales —en el sistema de partidos o en otros tipos— es mucho más fácil nacionalizar poder que en sociedades fuertemente regionalizadas. Con la excepción del parámetro democrático, que cesó de diferenciar estos estados después de la Segunda Guerra Mundial, estas diferencias son también pertinentes en la era de las ‘nuevas políticas’ del Estado de bienestar. Recalibrando el Estado de bienestar tiene diferentes impactos socioeconómicos regionales, especialmente en una federación caracterizada por fuertes diferencias regionales y en ausencia (o desarrollo limitado) de compartir la renta pública. Las ‘nuevas políticas’ son canalizadas por:

- El poder de veto de los niveles más bajos, que pueden ser afectados

negativamente, directa o indirectamente, por la recalibración del gasto.

- El poder de facto de los niveles más bajos, para pasar sobrecargas añadidas sobre los niveles más altos.
- La potencial extensión de los conflictos regionales a todo el estado, por el poder de los partidos e intereses locales, por la relevancia nacional de las elecciones regionales y por la extensión regional de algunos conflictos sociales.”

Los autores creen que el federalismo entre ‘las viejas y nuevas políticas’ se está convirtiendo en un laboratorio de experimentación social, Las políticas locales y las soluciones de problemas que se adquieran en uno de los estados federados puede servir como modelo e inspiración para los programas nacionales. La continuada experiencia comparada de la resolución de problemas sociales en los estados federales debe ser estudiado y seguido con atención por todos los federalistas que deseen construir un estado federal, que mantenga en su base la fraternidad, la sororidad y la solidaridad, ejes del federalismo social. Hasta que podamos conseguir a todos los niveles que la “Dignidad se vuelva costumbre” como insiste, repite y canta Francia Márquez, la nueva vicepresidenta de Colombia.

EL CASO CONCRETO DE LA SANIDAD EN ESPAÑA. DE LA DESCENTRALIZACIÓN A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SANIDAD FEDERAL REAL

Para comprender las dificultades de la construcción del federalismo social, podemos analizar en concreto lo que ha ocurrido con la descentralización de la sanidad en España.

Con el gradual establecimiento del Estado de las Autonomías se han desarrollado relaciones complejas que según Luis Moreno se pueden explicar como un modelo de “conurrencia múltiple etnoterritorial”⁸⁴ entendiéndolo que es una fórmula para que se realicen las mismas acciones políticas simultáneas, sin que se establezca competitividad y, por lo tanto, eliminación del competidor.

84 Moreno, Luis. (1995). “Multiple Ethnoterritorial Concurrence in Spain”. *Nationalism and Ethnic Politics*, 1 (1) 11-32.

La descentralización puede ser parte de la solución y no de los problemas de nuestro sistema sanitario en la actualidad, y en palabras del profesor López-Casasnovas, después de veinte años de experiencia con el Estado de las Autonomías “el objetivo principal en este campo debería consistir en promover la cooperación horizontal y procurar reorientar la competencia (ahora por poder y por recursos) a las mejoras de la eficiencia”⁸⁵. La descentralización de la sanidad y que las competencias sean transferidas a niveles cercanos a la población, presenta puntos fuertes y riesgos que deben ser analizados y compensados en la construcción de una sanidad que pueda resolver de una forma más ágil y eficaz las necesidades de salud de la población. Los puntos fuertes son una mayor flexibilidad de los servicios y que puedan responder con mayor rapidez, que puedan ser más eficaces, más innovadores y puedan generar mayor motivación, más dedicación y una productividad más elevada. Pero la descentralización también conlleva sus riesgos, si no está compensada, con la fragmentación de servicios, el debilitamiento de los departamentos sanitarios centrales, y de las funciones de la salud pública, la inequidad de servicios entre territorios diversos, o la posible manipulación política para favorecer intereses de algunas partes, que también intenten debilitar la posición y a prevalencia del sector público. Las responsabilidades de la centralidad que no se han cumplido en los últimos 10 años son: definir el marco básico de la política sanitaria; tomar decisiones estratégicas sobre el desarrollo de los recursos sanitarios; regular la seguridad; seguir, evaluar y analizar tanto la salud de la población como la prestación asistencial. Pero la reciente pandemia de covid ha puesto de manifiesto que ni siquiera el plan RENAVE, de evaluación epidemiológica a nivel nacional, ha podido cumplir sus objetivos, ni diferenciar por sexo las estadísticas de mortalidad y morbilidad. Solo se hizo así de febrero a mayo de 2020.

Aunque la transferencia completa de las competencias en Sanidad a todas las Comunidades Autónomas se realizó en 2001, y los resultados del sistema sanitario español durante el proceso de descentralización han sido buenos, existen muchos aspectos que generan insuficiencia. El resultado de esa insuficiente articulación de la sanidad autonómica es la aparición de desigualdades autonómicas significativas en el acceso a los servicios sanitarios, que se ponen de manifiesto por la existencia de

85 López-Casasnovas, Gabriel y Rico, Ana. (2003) La descentralización, ¿parte del problema sanitario o de su solución?. *Gac Sanit* 17 (4): 319-26

calendarios vacunales diferentes en distintas CCAA; dificultades para obtener la prescripción farmacéutica en una CA distinta a la de residencia; o el rechazo o demora de la atención en una CA distinta a la propia. Otro efecto ha sido la ruptura de las economías de escala de las que debería beneficiarse el conjunto del SNS mediante un sistema de compras único, previsto en la Ley General de Sanidad. De manera similar, destaca la inexistencia de una mínima planificación coordinada que impida la creación y dotación de servicios y hospitales innecesarios. El proceso de descentralización ha tenido efectos negativos no deseados que es imprescindible revisar:

- *Coordinación sanitaria, basada en la eficiencia y en la equidad. (Sentencias del TC).*

“La competencia vertical y horizontal entre gobiernos para la ampliación de su poder institucional y sus recursos financieros ha tenido, aparentemente, consecuencias negativas sobre la capacidad de coordinación y actuación en el ámbito de la salud pública, los niveles de endeudamiento y la transparencia y legitimidad democráticas en política sanitaria”⁸⁶ Equidad en accesibilidad al sistema y a la resolución de las listas de espera. Equidad en el diagnóstico y equidad en los tratamientos. Garantizar asistencia sanitaria de calidad.

- *Necesidad de revisión del marco normativo.:*

La aplicación en España de una organización “federativa” que supere el debate competencial podría ser objeto, previo pacto, de una nueva Ley General de Sanidad. Esta debería complementarse con el establecimiento de unas condiciones específicas de la financiación sanitaria dentro del modelo de financiación autonómica general, garantizando una financiación suficiente y

Nuestro contexto normativo viene limitado por los vacíos de la Ley General de Sanidad y de la Ley de Cohesión y por la determinación por el despliegue real del Estatut de Catalunya. Los vacíos heredados de la Ley General de Sanidad: se habla de un sistema nacional (en imagen del inglés) con retraso histórico. La ley no establecía conceptos como el de divisiones de funciones sanitarias y se hereda

86 *Ibid.* pg 325

una cultura de gestión administrativista. Ley de cohesión y calidad del SNS: define la responsabilidad financiera de las CCAA y la necesidad de que la inclusión de una nueva prestación sea elevada al Consejo de Política Fiscal y Financiera. También determina que las nuevas técnicas, tecnologías o procedimientos deben ser sometidas a evaluación por el Ministerio, a través de la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias del Instituto de Salud Carlos y finalmente consolida que la farmacia se financia a cargo de las CCAA (competencias corresponden al Ministerio y a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios). Pero es una ley con claras deficiencias: por la inexistencia de mecanismos de ajuste automático a las necesidades asistenciales o de modificación del sistema (actualización de variables) y problemas en la aplicación de la lealtad institucional entre Ministerio y CCAA y por la inadecuación de los índices de evolución (ITE) como mecanismos de actualización de los sistemas de reparto financiero en procesos de incremento poblacional acelerado.

- *La centralidad debe ejercer también sus competencias compartidas con las CCAA:* El Consejo Interterritorial es un órgano pionero de coordinación y colaboración en la construcción de un modelo federal, pero mantiene algunas limitaciones relevantes como órgano de coordinación federal, especialmente por el hecho que existe demasiado protagonismo del MSC. Es un órgano de naturaleza consultiva y no deliberativo. Además, ha sido un órgano utilizado históricamente de forma partidista y sus decisiones tomadas por consenso no han sido respetadas por algunas de las Comunidades, Con la actual falta de normativa de orientación federal del Estado, en que los órganos de coordinación interautonómica no tienen bien definidas sus competencias, se ha convertido en un foro en que se pueden ejercer presiones políticas con intereses partidistas o simplemente siguiendo intereses de otros grupos de presión. Hemos asistido en los últimos años a diversas decisiones, en relación con las normas a dar a la población respecto al confinamiento, vacunación, y normas generales de comportamiento frente a la covid-19, en que la lealtad y el gobierno compartido han brillado por su ausencia. El Ministerio no siempre aborda con suficiente determinación algunas de las competencias que le son propias (especialmente por lo que corresponde a la salud pública y

la política de recursos humanos, formación, modelos retributivos o investigación), por lo que la coordinación vertical y horizontal entre administraciones ha adolecido de muchas carencias.

- Debe aplicarse *un principio de lealtad institucional recíproca*: el liderazgo que algunas CCAA toman en algunas políticas sanitarias se tropieza con mecanismos de consenso lentos y a veces atrofiados desde la centralidad. Dicha lentitud en las decisiones competenciales centrales genera inseguridad jurídica (p. ej. terapias alternativas) y posible desprotección de los intereses de la ciudadanía. El hecho que la centralidad no tome en consideración los efectos que sus decisiones tienen sobre la capacidad asistencial de la CCAA da lugar a tensiones (p. ej. política de recursos humanos: homologación de títulos, desarrollo de especialidades, formación especializada). Además, en los últimos años se han dado procesos legislativos también recentralizadores: leyes del medicamento del 93, 98, 06, mecanismos de financiación finalista de prestaciones o estructuración de los fondos de cohesión (especialmente financiación de desplazados y no residentes).
- *Coordinación sociosanitaria*. Trabajo en paralelo con servicios sociales. Falta integración del conjunto de sus componentes en un único nivel administrativo. “Reparto de competencias crea modelo muy complejo. Además del Estado, 17 comunidades autónomas, 54 diputaciones o corporaciones insulares, más de 70 entes comarcales (en Aragón y Cataluña), 384 municipios de más de 20 mil habitantes y buena parte de los menores, así como un número difícil de establecer de mancomunidades de municipios, cuentan con autonomía política en su territorio para desarrollar servicios sociales.” Atención generalista y atención especializada⁸⁷
- *Participación de entidades*, usuarios, lobbies de pacientes, sindicatos, y asociaciones ciudadanas en los Consejos de Salud. El embrión de la participación en Cataluña.

⁸⁷ Aguilar Hendrickson, Manuel (2009). “los servicios sociales: las tribulaciones de un sector emergente, en Moreno Fernández, Luis (ed). Reformas de las políticas de bienestar en España. Madrid. Siglo XXI, pág. 171-206.

Propuestas que podrían mejorar el futuro en Sanidad en sentido federal:

- *Superación disfunciones generadas por el actual modelo de gobernanza del sistema:* debemos avanzar hacia una gobernanza compartida real, con retos compartidos y soluciones compartidas pero adaptadas a las realidades específicas de cada territorio. Estas son las concepciones básicas de un estado federal en la que primamos la autonomía y no la independencia. Reorientar la competencia en la mejora de la eficiencia. Trabajar por la coordinación horizontal y vertical.
- Tribunal Constitucional en diversas sentencias (p. ej., 32/1983 y 102/1995): “Se trata de una función instrumental consistente en fijar medios, sistemas, y procedimientos de relación entre CCAA que hagan posible sobre la base de la información recíproca y la acción conjunta, la integración del sistema sanitario desde la diversidad de las acciones de las diferentes CCAA.”
- “El principio de igualdad no puede ser entendido en modo alguno como una monolítica uniformidad... (sentencias del TC 37/1981 y 37/1987).
- Reforma del Consejo Interterritorial para convertirse en un auténtico órgano de deliberación federal sobre los elementos de conflicto competencial: recursos humanos, salud pública, política farmacéutica, salud internacional o establecimiento de garantías de cartera de servicios básicos mínimos en todo el territorio que garanticen los derechos a la salud de todos los ciudadanos y ciudadanas españoles. El debate pendiente de la cartera de servicios. “La competencia vertical y horizontal entre gobiernos para la ampliación de su poder institucional y sus recursos financieros ha tenido, aparentemente, consecuencias negativas sobre la capacidad de coordinación y actuación en el ámbito de la salud pública, los niveles de endeudamiento, y la transparencia y legitimidad democráticas en política sanitaria”-“Cooperación y competencia, puede gestionarse.”
- *Mantenimiento del principio de subsidiariedad.*

- *Los mecanismos de coordinación deben fomentar la cooperación entre CCAA (el federalismo es cooperativo o no es):* Aprender de otras CCAA en el marco de un “benchmarking cooperativo” fomentado en el marco del Consejo Interterritorial. Algunos ejemplos: Andalucía (gestión de la farmacia), Aragón (medicina rural), Navarra (trasplantes), Illes Balears (terapias alternativas), C. Valenciana y Galicia (innovación en la gestión) o el País Vasco (estrategias de investigación e innovación). Efecto mimético entre CCAA.
- *Disponer de un marco fiscal general de financiación de la CCAA que blinde la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Salud:*
 - Adecuación y mecanismos de ajuste automático a las necesidades de gasto (demográfica, crecimiento tecnológico, diferencial de inflación entre Comunidades Autónomas).
- *Reforma del sistema de financiación actual con ampliación de la corresponsabilidad fiscal:* esfuerzo fiscal diferencial adecuado a las necesidades de cada CCAA y no penalizado por efectos redistributivos. En el Pacto de Financiación Autonómica, garantizar una dotación económica suficiente y equitativa para la atención sanitaria en todas las CCAA, y unos recursos complementarios gestionados desde el Ministerio de Sanidad como garantía del mantenimiento de las condiciones universales e igualitarias de la protección sanitaria por todos los servicios autonómicos de salud. Se trata de afianzar la cohesión del sistema y compensar las diferencias en capacidad fiscal de las CCAA, que constituyen una dificultad objetiva para lograr un mismo nivel de prestación de servicios por todas ellas. La adscripción del gobierno y el presupuesto sanitario de las Mutualidades MUFACE, MUGEJU e ISFAS al Ministerio de Sanidad.
- *Coordinación sociosanitaria:*
 - Definir mejor las responsabilidades de los servicios sociales. Graduación de servicios o prestaciones.
 - Modelo territorial descentralizado pero eficiente.

¿EXISTEN BASES NEUROBIOLÓGICAS PARA UN FEDERALISMO SOCIAL?

¿Existen tan solo disposiciones innatas a en nuestro cuerpo y cerebro para que solo sobreviva el más fuerte? Creo que se ha malinterpretado la teoría de Darwin, ya que en realidad lo que afirmó es que mejor sobrevive quien sabe adaptarse al medio, y muchas veces la adaptación exige convivencia en lugar de violencia. Los nuevos estudios psicológicos y neurocientíficos nos han descubierto la existencia de la empatía, que es una predisposición innata de los seres humanos y especies animales para la convivencia, la cooperación y la vida en comunidad. De hecho, se ha de forzar negativamente la propia naturaleza del cerebro humano para dedicarse a excluir a los demás y contemporizar con las desigualdades y las injusticias. Hemos nacido con la empatía colocada y predispuestos a la colaboración y por ello hemos sobrevivido como especie humana. La base neurobiológica de la empatía fue descubierta casi de forma casual por un grupo de investigadores italianos.

Giacomo Rizzolatti⁸⁸ que dirigía una investigación, en la universidad de Parma, sobre las neuronas motoras de los monos macacos, descubrió las "neuronas espejo" que se activan de manera automática tanto al realizar una acción como al ver a otra persona que lleva a cabo la misma acción.

"Las neuronas espejo se activan al observar una acción que tiene una intención: por ejemplo, la acción de coger un alimento con la mano para llevarlo a la boca. En este caso, una determinada neurona espejo solo se activará si el observador detecta que la intención que subyace en coger el alimento es la de llevárselo a la boca, y, en cambio, no se activará si la intención es dejar un alimento en un recipiente. Otra característica es que esta neurona espejo se activará en el instante de percibir la acción de la mano en coger el alimento, por lo tanto, unas décimas de segundo antes de que se confirme la intencionalidad de llevar el alimento a la boca. Lo que me interesa resaltar es que la capacidad que tenemos de leer la mente de los otros está muy focalizada en la lectura de las intenciones"⁸⁹ Las personas pueden sentir o reproducir en su interior el dolor o los sen-

88 Rizzolatti, G y Sinigaglia, C (2006). *Las neuronas espejo* Barcelona: Paidós

89 *Ibid* pp117

timientos de otra persona a la que ve sufrir de alguna manera. Lo puede sentir más en función de la gravedad de los problemas que presencien, o en función de la proximidad de las personas sufrientes a sus vidas.

Como afirma Antonio Damasio: “La existencia y localización de tipos comparables de neuronas se ha establecido. Dichas neuronas pueden representar en el cerebro de un individuo, los movimientos que este mismo cerebro ve en otros individuos, y producir señales hacia estructuras sensoriomotrices de manera que los movimientos correspondientes previstos, como si de una simulación se tratara, se producen en su interior, aunque no sean realmente ejecutados”⁹⁰. Lo que podemos sentir en el propio cuerpo, es un como si pudiéramos sentir lo que siente la persona o personas que están sufriendo o que han padecido algún problema grave (hambre, desnutrición, catástrofes). Y esta sensación predispone a la ayuda, aunque no determina que se ponga en práctica.

El psicoanalista Ramón Riera⁹¹ nos da más datos sobre la importancia del sistema emocional para la toma de decisiones.: “Gracias, entre otros, a Daniel Stern hoy en día sabemos que no se puede considerar que el sistema racional sea más maduro que el sistema emocional, y que en contra de la que parecía hasta hace poco tiempo, el sistema emocional tiene una enorme importancia en la toma de decisiones complejas (lo que se suele denominar inteligencia emocional). Antes se consideraba que las emociones interferían en las capacidades de nuestra inteligencia. Hoy sabemos que la emoción es el instrumento más poderoso y rápido que tenemos para evaluar las situaciones antes de la toma de decisiones”. Pero a mi modo de ver, lo más interesante es que la existencia de un *ethos* favorable, de un entorno con verdadera cultura federal puede modificar incluso la estructura cerebral, por medio de la educación y el aprendizaje: “Después de un proceso de aprendizaje por sensibilización (un proceso similar al condicionamiento) que crea memoria a largo término, hay un cambio anatómico (el número de terminaciones nerviosas de una neurona sensorial se duplica), y también hay un cambio funcional (las sinapsis activas aumentan un 50 por cien) A mí estos datos me parecen impresionantes, me parece que produce un gran impacto pensar que

90 Damasio, Antonio (2003) En busca de Spinoza. Neurobiología de la emoción y los sentimientos. Edición original Looking for Spinoza 2003. Edición colección Booket Ciencia. 2013. Pg. 132

91 Ramon Riera.(2010) La connexió emocional. Barcelona:Octaedro. Pg. 269

cada vez que aprendemos algo que no se olvida cambia la anatomía de nuestro cerebro⁹². Se calcula que el cerebro social se empezó a formar hace unos 3 millones de años, cuando los primeros homínidos abandonaron la selva, donde vivían en pequeños grupos nómadas, y tuvieron que desarrollar nuevas aptitudes, que tuvieran en cuenta a grupos de congéneres más amplios, lo que desarrollo la complejidad de sus mentes. La empatía fue un instrumento para sobrevivir.

El psicólogo Daniel Kahneman, el autor de “Pensar rápido, pensar despacio”⁹³ ya ganó el premio Nobel de Economía, que no era su primera ciencia, al demostrar que las decisiones que tomamos ya han sido decididas por nuestro inconsciente, por nuestra propia biografía, segundos antes de que nos parezca decidir las libremente. Por lo tanto, no es de extrañar que otra autora, Tania Singer⁹⁴, investigadora del Instituto Max Planck de Neurociencias cognitivas en Leipzig (Alemania), neurocientífica social, basándose en la posibilidad de pasar de la empatía a la compasión, ha construido toda una teoría de la economía del cuidado que presentó en el Foro Mundial de Davos 2015. Sus estudios ya han podido demostrar que circuitos de neurotransmisores diferenciados según la empatía se ejerza a la espera de recompensa (dopamina) o según se ejerza hacia personas cercanas, la red de afiliación (oxitocina, endorfinas). Ella cree que puede promover la compasión de seres humanos hacia otros a base de cambios del entorno y cambios personales. Estos estudios quizás se pueden considerar una base biológica de la cultura federal y del federalismo social.

FEDERALISMO SOCIAL ES TAMBIÉN FEDERALISMO GLOBAL

Como hemos visto ya en el proceso de constitución de la Unión Europea, la complejidad de las necesidades y problemas de la ciudadanía, desde las económicas, las sociales, las estructurales o las medioambientales, ponen de manifiesto que existen crecientes interdependencias en el mundo en que vivimos. No se pueden encontrar soluciones a problemas globales con formas organizativas que solo sean locales. La complejidad de la gobernanza exige soluciones federales, porque solo estas soluciones permiten resolver las necesidades locales, provinciales, nacionales

92 *Ibid* pp264

93 Kahneman, Daniel. (2015) *Pensar rápido. Pensar despacio*. Madrid: Debate.

94 www.project-syndicate.org

y probablemente a largo plazo mundiales. Solo ellas permiten una cogobernanza multinivel. Los acuerdos sobre el cambio climático conseguidos en la cumbre de París por más de 183 países, ratificadas posteriormente, para rebajar dos grados el calentamiento mundial, ha sido un proceso laborioso no concluido, pero que demuestra una voluntad para tomar medidas de gobierno compartido a escala mundial, a la máxima escala conseguida hasta la actualidad.

Nuevas propuestas políticas a escala mundial se están haciendo necesarias, dadas las desigualdades sociales crecientes que han supuesto la crisis del 2008, y los dos últimos años de pandemia. La propuesta de Thomas Piketty⁹⁵, aplicando impuestos a grandes fortunas y movimientos de capitales, impuestos a la riqueza y a las grandes herencias, aunque criticada por otros economistas expertos, ya aborda soluciones globales para mejorar la distribución de riqueza en el mundo. Su propuesta es mejorar las políticas fiscales de ámbito global, para moderar la disparidad y la desigualdad. No es una apuesta sencilla, y requiere acuerdos complejos, pero apuesta por soluciones globales que a largo plazo pueden llegar a niveles locales, con la mejora de los recursos destinados a sanidad, educación y servicios sociales.

El papel del sector público ha sido determinante para evitar una catástrofe humanitaria en Europa y en España después de las últimas crisis, según señala el economista Andreu Missé⁹⁶, un estudio de Funcas, *Focus on Spanish Society*, destaca el fuerte aumento del gasto social en la Unión Europea que en el 2020 subió del 19% al 22% del PIB. Durante el mismo año el gasto sanitario subió hasta el 8% del PIB. En España, el gasto en protección social creció en 2020 en 4,7 puntos hasta el 22,1% del PIB y el sanitario en 1,5 puntos hasta el 7,6% del PIB. El incremento del gasto público total en 2020 fue más intenso en España, donde subió del 42,1% al 52,1% del PIB, mientras que en Europa pasó del 46,5% al 53,1%. El efecto saludable de la lucha contra la pandemia de la covid-19 ha dado como resultado positivo un incremento del gasto público en los aspectos relacionados con Estado de bienestar. En este caso, la voluntad política ha sido impulsada por la necesidad real y social. Esta y otras propuestas

95 Thoma Piketty,(2014) El capital en el siglo XXI. Madrid. FCE.

96 Andreu Missé. La acción clave del sector público. 21 de marzo 2022. EL PAÍS

económicas o políticas para minimizar los efectos del cambio climático o la amenaza de las nuevas pandemias van a exigir cambios también las formas institucionales del ejercicio de la democracia.

Para un federalismo social vamos a necesitar un federalismo global, una democracia globalizada. “La era de la democracia representativa centrada en los estados nacionales soberanos ha quedado atrás. Una gobernanza eficaz y responsable requiere un conjunto renovado de instituciones en los niveles local, nacional, continental y global. La globalización erosiona la democracia y la solución es globalizar la democracia”⁹⁷.

Para los autores, la palabra democracia comporta tres dimensiones: participación, gobernanza y responsabilidad, que se relacionan aproximadamente con el gobierno “del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” que pretendía Abraham Lincoln. “El gobierno *por* el pueblo puede implicar la participación popular en la toma de decisiones directas o en la elección de representantes para tomar decisiones en su nombre.

El gobierno *del* pueblo se refiere a la gobernanza efectiva para resolver conflictos sociales y proveer bienes públicos, lo que también puede requerir la acción de organismos públicos independientes dirigidos por expertos profesionales.

Y el gobierno *para* el pueblo implica el control y la rendición de cuentas de los gobernantes y los altos funcionarios por su desempeño y sus resultados, incluidos procedimientos para su reemplazo por medios pacíficos”⁹⁸

Los retos a los que se enfrenta la humanidad, reducir los efectos del cambio climático, aparición de pandemia a escala mundial, crisis de necesidades energéticas, implican nuevos desafíos en el desarrollo, nuevas reglas institucionales y nueva reasignación de poderes para los múltiples niveles de gobierno a nivel continental y a nivel mundial. Colomer y Beale abogan por la necesidad de pasar de la democracia nacional a la democracia global.: “las instituciones internacionales y globales deben compensar las pérdidas de participación de los ciudadanos en la selección de

97 Josep M. Colomer y Ashley L. Beale. (2021) Democracia y globalización. Ira, miedo y esperanza. Anagrama. Argumentos.pg. 9 Ibid.pg. 325

98 *Ibid.* Pg 249-250

sus gobernantes con el suministro de mejores oportunidades económicas y libertades más seguras.... Asimismo, los ciudadanos del mundo contemporáneo, con la ayuda de los medios y las redes globales, deberían ejercer también una vigilancia activa y permanente sobre los gobernantes de las instituciones globales⁹⁹.

Pero si la democracia global va a exigir la formación de una ciudadanía activa, formada en el *ethos* de la cultura federal, y deseosa de comprobar con hechos y resultados las virtudes de sus gobernantes, y esta posibilidad de una nueva generación de ciudadanas y ciudadanos federales se está alejando de la realidad.

En la actual era de la digitalización, parece que estemos llegando al fin de la acción comunicativa de los hechos. Estos parecen estar ausentes de las redes sociales y de los discursos digitales. Ya no hablamos de lo que ocurre, de las necesidades a resolver, sino que se siguen opiniones sin base objetiva, que sirven para esconder la realidad. En palabras de Byung-Chul Han¹⁰⁰ “En el universo posfactual de las tribus digitales, un enunciado ya no hace referencia alguna a los hechos. Prescinde así de toda racionalidad. No es criticable ni está obligado a justificar lo que sostiene. Sin embargo, los que lo *respaldan* reafirman su sentimiento de pertenencia. El discurso es así sustituido de este modo por la *creencia* y la *adhesión*. Fuera del territorio tribal solo hay enemigos, *otros* a los que combatir. El tribalismo actual, que puede observarse no solo en las políticas identitarias de derechas, sino también en las de izquierda, divide y polariza a la sociedad. Convierte la identidad en un escudo o fortaleza que rechaza cualquier alteridad. La progresiva tribalización de la sociedad pone en peligro la democracia. Conduce a una *dictadura tribalista de opinión e identidad* que carece de toda racionalidad comunicativa.

La comunicación actual es cada vez menos discursiva, puesto que pierde cada vez más la dimensión del otro. La sociedad se está desintegrando en *irreconciliables identidades sin alteridad*. En lugar de discurso, tenemos una *guerra de identidades*. La sociedad pierde así lo que tiene en común, incluso su sentido comunitario.” Y a este bombardeo mediático

99 *Ibid.* Pg. 259

100 Byung -Chul Han.(2022) INFOCRACIA. La digitalización y la crisis de la democracia. Barcelona. Taurus. Pg. 54

están sometidos nuestros jóvenes, que ajenos a los problemas de los otros, no están atentos a los problemas sociales que a ellos mismos les afectan de forma multidimensional, por trabajo y vivienda digna, y para construirse un futuro, en que la solidaridad, la fraternidad, y la sororidad, sea una premisa. El retorno a las tribus, es ajeno al desarrollo de la justicia con equidad, a pesar de que solo esta permita realmente la igualdad de oportunidades para nuestra juventud. El federalismo y en especial el federalismo social nos puede permitir romper la inercia de la sociedad de consumo digitalizada. Trabajar para ello es tarea noble y eficaz, que va a exigir vencer odios e inercias partidistas, hasta poder conseguir, parafraseando a Francia Márquez, que “el federalismo se vuelva costumbre” en todos los ámbitos.

11. Por una cultura federal

Victoria Camps i Cervera

1. LA COOPERACIÓN, PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN

Los que nos consideramos federalistas pensamos que el Estado de las Autonomías es o debería ser el embrión de un futuro Estado federal. Es conocida la aversión de sectores amplios del espectro político español a la opción federal, por motivos obvios de fracaso histórico, cuando se intentó, o por ver en el proyecto una ambición excesiva por parte de los territorios con más anhelo de descentralización y autonomía. A esa aversión españolista hay que sumar la independentista, que rechaza el federalismo por poco ambicioso e insuficiente para dar cumplimiento al proyecto secesionista.

Uno de los errores que suelen atribuirse a la concepción del Estado de las Autonomías fue el haberse concretado en una organización asimétrica en lugar del igualitario “café para todos” que acabó imponiéndose. Las posibles reformas que se han ido proponiendo con la revisión de los respectivos estatutos autonómicos han ido en el sentido de conseguir más autogobierno, más competencias, mejor financiación y, en el caso de las autonomías llamadas “históricas”, un reconocimiento de las diferencias culturales más explícito de lo que se ha puesto de manifiesto durante todos estos años de democracia. No hace falta recordar que el *procés* en Cataluña pretendió poner punto final a reivindicaciones que consideró demasiado modestas para las aspiraciones de independencia, lo cual acabó también con cualquier posible intento de construir una estructura más federal. No estamos, pues, ante el mejor escenario para llevar a buen término el proyecto federal, un proyecto que está destinado al fracaso si no cuenta, en primer término, con la voluntad de colaboración

de quienes la han de llevar a cabo. Mi punto de vista en las páginas que siguen es que la voluntad de estar juntos y de colaborar en un proyecto común es fundamental para entender la esencia del federalismo. Si se pierde de vista esa perspectiva, no construiremos una auténtica federación.

Ahí está la principal diferencia entre el Estado de las Autonomías y un Estado federal. El Estado autonómico es, sin ninguna duda, un Estado muy descentralizado, pero que no ha hecho suya la fórmula que define a uno de los estados federales más conseguidos del mundo, que es el de los Estados Unidos de América: *e pluribus unum*. El Estado de las Autonomías, en efecto, tolera el uso (y abuso) de las lenguas propias como lenguas exclusivas de lo público, ha renunciado a monopolizar competencias muy básicas, como educación y sanidad y, en el caso del País Vasco y Navarra, ha mantenido para ambas comunidades un régimen foral único sin otro fundamento que el de unos supuestos “derechos históricos” que, como derechos son dudosamente justificables. A la vista de todo ello, no puede decirse que España sea, transcurridos cuarenta años de democracia y régimen autonómico, un país centralista ni que la nación española tenga una voracidad integradora de las diferencias territoriales cuyo reconocimiento carece de parangón en la mayoría de países europeos.

El problema es que la descentralización no es suficiente como determinante de un estado federal. Federar es unir lo que está disperso. Los dos estados federales más emblemáticos, Suiza y los Estados Unidos de América, se formaron por la vía de lo que formó también el Imperio romano, según la teoría de Mommsen, que recoge Ortega: la incorporación de otras unidades territoriales ya existentes: “La historia de toda nación, y sobre todo de la nación latina, es una historia de incorporación”, escribió Ortega en *España invertebrada*. Las unidades incorporadas no renunciaron en ningún caso a su idiosincrasia ni a sus rasgos identitarios. Si aceptaron la unión es porque, más allá de las diferencias, buscaban algo en común que convenía a todas las partes. Creían en el proyecto.

Se habla de dos versiones distintas de federalismo: el *coming together* y el *staying together*. No cabe duda de que la versión más auténtica es la primera, la que persigue la unión para hacer algo juntos. La otra, cuyo

ejemplo quizá más conseguido es el de Alemania, no es un “federalismo originario”, sino que ha nacido de la búsqueda de un cambio con el fin de resolver determinados conflictos o fracasos. En España, la vía hacia el federalismo no puede ser otra que esta última, la que conduce a una forma de organizarnos que nos satisfaga más a todos y que evite el afán centralizador que siempre tuvo el estado español. La disparidad entre una forma y otra es grande, pues en federaciones como la suiza o la de Estados Unidos las competencias no se consiguen negociando con el Estado; cada cantón o cada unidad subestatal (en Estados Unidos también se llaman “estados”) tiene ya sus competencias que irá cediendo al Estado en caso de que se vea la conveniencia para hacerlo. No es necesario que todas las unidades subestatales de una misma federación tengan las mismas competencias. En Estados Unidos las diferencias son inmensas si pensamos en que unos estados aceptan la pena de muerte (y ahora rechazan el aborto) y otros no. Lo importante es que las competencias las decide cada subunidad sin tener que negociarlas con el Estado, salvo que contradigan una ley federal. Por el contrario, en el Estado de las Autonomías, las relaciones bilaterales entre Autonomías y Estado son inevitables porque es este quien tiene el poder para conceder competencias y transferirlas.

Dicha necesidad de negociación continua hace que el Estado autonómico sea, por definición, un “descontento eterno”, ya que siempre pensará que podría tener más autonomía de la que el Estado le ha concedido. El funcionamiento de las autonomías en esa negociación continua es, por naturaleza, desleal porque necesita competir con el resto de Comunidades para conseguir más tajada. La ciudadanía no aprende a ser responsable porque participa poco o nada en las decisiones legislativas. Ve a sus representantes como algo lejano y desconocido, diputados que se deben a intereses de los partidos que son los que realmente los han elegido.

El común denominador de todos estos vicios que afectan a un “federalismo abortado”, como podemos denominar al Estado de las Autonomías, es la inexistencia de una cultura federal auténtica, una cultura de cooperación que responda de verdad a la idea federal que viene de *faedus*, “pacto”. La federación falla si falta voluntad de cooperación por parte de quienes, pese a persistir en sus singularidades, se supone que desean mantenerse unidos a los que consideran más cercanos, bien porque his-

tóricamente siempre ha sido así, o porque deciden que les conviene la unión. Hay federación, como expresa Borges en un bello poema, cuando “hombres de diversas estirpes”, toman “la extraña resolución de ser razonables” y resuelven “olvidar sus diferencias y acentuar sus afinidades”. No hay federación sin unos fines y unos proyectos comunes. El reconocimiento de la diversidad no tiene que ser incompatible con la unidad. El pacto federalista tiene que ser un pacto sostenido por todas las partes que integran la federación. Tal fue la idea de los anarquistas europeos que, bajo la égida de Proudhon, idearon una nueva forma de organización política que trascendiera el poder de los Estados. Esa fue la idea que inspiró a Pi i Margall y a proponer una “federación pactada”, “hija de la voluntad y no de la naturaleza”. De esa unión nace la confianza mutua, pues federar, además de remitir a un pacto, tiene la misma raíz que *fides*, la confianza.

No creo que sea erróneo afirmar que de lo que más adolece el actual Estado de las Autonomías es de esa voluntad de cooperar y actuar juntos a ciertos propósitos, no de descentralización. Adolece de soberanía compartida, de una soberanía efectivamente repartida entre las distintas partes que son, a su vez, emanaciones del Estado. No es lo mismo concebir el autogobierno como una concesión del centro a la periferia, que como un derecho que se comparte y que entiende la cesión de algunas competencias al Estado como algo imprescindible para ejercer mejor las competencias propias de cada Autonomía. Aquí está la clave del principio de subsidiaridad según el cual cada unidad territorial debe ser soberana para gestionar y gobernar todo aquello que le es más accesible y que puede resolver por sí misma, mientras que debe ceder soberanía cuando lo que hay que gobernar trasciende los límites de lo que un territorio más pequeño es capaz de hacer.

Para que ese equilibrio entre lo que le compete hacer al Estado federal y lo que compete a las unidades subestatales se lleve a cabo sin excesivas tensiones ni conflictos, tiene que haber capacidad de coordinación y corresponsabilidad entre las partes. En España, por ejemplo, se percibe esa descoordinación en el mal funcionamiento endémico de los Consejos Interterritoriales. O en el hecho de que la prevista Conferencia de Presidentes ha sido un mero simulacro, una declaración de intenciones, las pocas veces que ha llegado a reunirse. En todas las negociaciones se

ha impuesto la bilateralidad sobre la multilateralidad que, sin embargo, es la esencia de la federación. Se percibe también la descoordinación cuando los proyectos legislativos realizan las consultas preceptivas a las Comunidades Autónomas como un mero trámite rutinario, al que estas responden con la misma actitud. De hecho, los proyectos legislativos son utilizados mayormente como monedas de cambio para conseguir prebendas en el trámite parlamentario, una muestra de que el sentido de Estado, base de la cooperación, está ausente de los debates.

Si el federalismo es la opción de futuro más razonable, para España y para Europa, es por la necesidad cada vez más perentoria de combinar lo local y lo global. Esa necesidad ha de ser compatible con el deseo de mantener lo singular y específico de cada territorio. Que el equilibrio no es fácil lo muestran los inconvenientes que los distintos países esgrimen, por ejemplo, para rechazar las medidas propuestas para integrar a los inmigrantes, un ejemplo más del egoísmo de quienes miran hacia dentro y no hacia fuera, de unos estados que se rebelan contra el sacrificio que supone renunciar a los intereses propios a favor de un interés europeo común.

2. LOS VALORES ÉTICOS DEL FEDERALISMO

Además de ser la mejor opción de futuro por motivos económico-políticos, si federar significa unir, y no solo descentralizar por mor de reconocer las diferencias, el federalismo debe ser visto como la organización política que mejor mantiene los grandes valores éticos de la modernidad ilustrada: libertad, igualdad y fraternidad. En especial, el modelo federal es, en teoría, el más propicio para la recuperación del valor más olvidado de los tres recién mencionados: el de la fraternidad. Una estructura federal debería ser contraria por definición a cualquier secesionismo motivado por el deseo de mantener una situación de privilegio o por veleidades de poder.

Si hay que encontrar un equilibrio entre la libertad o autonomía de los territorios federados y la igualdad entre ellos, ese equilibrio no vendrá dado exclusivamente, en nuestro caso, por una legislación que proclame, de una u otra forma, que España es una nación de naciones, sino por la existencia de una cultura auténticamente federal, de vida en común.

Cultura sostenida por la solidaridad, la tolerancia, la escucha y el respeto mutuos. Es evidente que el Estado federal, por definición, está más próximo a estos valores que el Estado encerrado en sí mismo y adverso a las diferencias en su seno. Si somos capaces de no ver como contrarios el autogobierno y el cogobierno, el reconocimiento de las diferencias no implicará separación sino cohesión entre las distintas comunidades. Porque es así, el federalismo siempre ha ido de la mano del socialismo. Lo dice este texto de Rafael Campalans: “El socialismo y el federalismo, más que doctrinas convergentes, deben considerarse doctrinas complementarias, ya que si la primera es normativa para la vida individual de las nacionalidades dentro de los estados complejos, la segunda nos muestra el camino formal para irnos hermanando dentro de unos estados unidos cada vez más amplios, hasta que se consiga el ideal magno de reunir a la humanidad entera en una gran y única familia” (“Socialisme i federalisme”, 1923). En realidad, esa extensión cada vez más amplia de la unidad es la que vislumbraron hace más de dos siglos el abate Pierre e Immanuel Kant al considerar que una federación mundial como el requisito para una “paz perpetua”.

Algo de ese equilibrio entre libertad e igualdad debió tener en mente Pi i Margall cuando definió el federalismo como el régimen de la “libertad colectiva”. Al federalismo le corresponde construir la res publica donde puedan expresarse todas las diferencias sin menoscabo de un sentimiento de unidad común. Ortega y Gasset, en *España invertebrada* (obra de cuya publicación se cumplen ahora cien años), advirtió de que una de las causas fundamentales de la desvertebración de España era el “particularismo”, la falta de un proyecto común que uniera e ilusionara a los españoles. Y aunque nunca entró en su mente la posibilidad de que una organización federal pudiera ser buena para la vertebración de España, sí, en cambio, veía en el federalismo la forma idónea de construcción de una unión europea.

Stéphane Dion cuenta en *La política de la claridad* (2005) que lo que se propuso al elaborar el proyecto que se concretó en la “ley de la claridad” fue inculcar en los canadienses del Quebec el orgullo de ser federales con el argumento de que el federalismo es muy flexible, cada federalismo es distinto, pero, sea cual sea la forma que adquiera, siempre ayuda a convivir mejor. Por eso entendía que el federalismo no era solo una

ventaja económica o política, sino ética, un principio moral. A su juicio, la coexistencia en un mismo Estado de grupos diferentes enseña a ser tolerantes y a ser mejores ciudadanos.

Establecidos los valores teóricos del federalismo, lo que hay que considerar si queremos convertirlo en una opción política efectiva, son los obstáculos mayores con que nos encontramos hoy en España para la construcción de un modelo federal que merezca ese nombre. Lo primero que hay que tener en cuenta es que con el federalismo pasa lo mismo que con las grandes reformas que se han querido llevar a cabo a lo largo de la historia. Los cambios legislativos y los cambios institucionales no bastan si no se produce al mismo tiempo un cambio “moral”, un cambio de las costumbres y en la manera de ser y de actuar de las personas. La emancipación de la mujer es un ejemplo de las dificultades inherentes no tanto a los cambios estructurales sino a los cambios de mentalidades. Mientras estas se mantengan inmutables, seguirá habiendo machismo por más que esté reiteradamente proclamada la igualdad sexual e incluso garantizada jurídicamente. De igual modo, servirá de poco dotarse de una estructura política federal si no empezamos a actuar con espíritu federal.

Poner las bases de una identidad federal y conseguir que arraigue en la conciencia de la ciudadanía es una condición imprescindible para que el federalismo funcione. España carece de tal identidad por razones históricas, por la debilidad del Estado español que nunca supo construir una nación en la que todos se sintieran a gusto y parte de un proyecto colectivo. Juan Linz observó que España “es un Estado para todos los españoles, una nación-Estado para gran parte de la población y solo un Estado y no una nación para minorías importantes” (IV Informe FOESSA). Si no somos capaces de superar esa percepción, seguiremos estando lejos de adquirir la cultura que la federación demanda.

Quien mejor ha expresado el punto de vista al que me estoy refiriendo en estas páginas es Miquel Caminal en *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional* (2002), donde se refiere a la necesidad de fomentar una “cultura federal” para que el proyecto federalista se desarrolle y provoque adhesiones. “El federalismo no es solo un diseño jurídico-constitucional: es una cultura política necesaria

para la vida y el desarrollo de las federaciones”. Añade que “la existencia de la ‘voluntad federal’ es vital para la permanencia y estabilidad de las federaciones”.

Por ahora, sin embargo, pocos se fían del proyecto federal en España. Unos lo siguen viendo como una amenaza a la unidad de España; otros como una trampa nominal para perpetuar lo que ya tenemos, un autogobierno insuficiente.

3. INCULCAR LA CULTURA FEDERAL

La pregunta que hay que hacerse desde una perspectiva, no solo teórica, sino política, es qué podemos hacer para inculcar esa voluntad de mantenernos juntos. Hay que preguntarse qué tipo de reformas constitucionales son imprescindibles, pero sobre todo hay que preguntarse cómo debemos actuar todos, y en especial los representantes políticos que dicen creer en el federalismo como opción de futuro, para contribuir a una transformación de las voluntades hacia un espíritu auténticamente federal.

Estamos en el terreno no solo de la reflexión racional, sino de los sentimientos. Es un cambio en los sentimientos el que debe producirse para que las virtudes de la fraternidad florezcan y sean más visibles tanto en el comportamiento estrictamente político como en el de la sociedad en general. El comportamiento moral, el comportamiento virtuoso –lo dijo Aristóteles y otros filósofos lo han corroborado- se asienta en el “alma sensitiva”, no surge solo de las reflexiones del alma racional. Si queremos que se extienda una cultura federal, esta debe acabar siendo parte del comportamiento habitual de las personas: un comportamiento solidario, cooperador, leal, tolerante, responsable, cívico, en una palabra. Son las cualidades o las virtudes que los teóricos neorepublicanos predicán de la ciudadanía republicana, una ciudadanía que no se limita a cumplir las leyes (que no es poco), sino que se compromete con unos objetivos comunes que nos conciernen a todos.

Las diferentes crisis que hemos sufrido en los últimos años han ayudado, en algunos casos, a poner los cimientos y percibir las ventajas de eso que podemos llamar cultura federal. Además de las razones evidentes

que aconsejaban los sucesivos confinamientos, el miedo personal al contagio, inevitable en las pandemias, nos llevó a actuar solidariamente y a cumplir los requisitos de seguridad durante la pandemia del covid. Nos dimos cuenta de que un problema de salud pública no es individualizable, nos afecta a todos y la coordinación política y administrativa era condición necesaria del éxito de la gestión de la pandemia. Reconocimos la necesidad de tener un Estado potente y consolidado con un sistema sanitario sin fisuras. Sin una coordinación en todo el país, la vacunación colectiva en el tiempo récord en que se hizo no hubiera sido efectiva. El Consejo Interterritorial de Sanidad se reunió cuantas veces fue necesario y funcionó mejor que nunca. Lo mismo hay que decir a nivel europeo. Ante la crisis económica que se avecinaba, Europa dio la talla y tomó medidas de protección masivas, mutualizó la deuda, demostró que se comportaba como una unión política responsable y eficaz. En otro orden de cosas, la crisis que ha sucedido a la pandemia, la guerra de Ucrania, ha provocado asimismo una respuesta compasiva y solidaria del conjunto de países de la Unión Europea. En este caso no ha sido el miedo el sentimiento motivador del comportamiento, sino algo así como un sentimiento de fraternidad europeo. Son los sentimientos y no la razón lo que nos mueve a obrar, dijo Hume. En el caso de encontrar una organización política satisfactoria, sin duda los sentimientos ayudan.

Aunque también es cierto que los sentimientos pueden movernos en un sentido opuesto al fomento de la colaboración y la fraternidad que requiere el federalismo. El temor que provoca cualquier crisis, especialmente si afecta al bolsillo o a la salud, ha sido aprovechado por los populismos, en ocasiones con éxito. El sentimiento nacionalista que los populismos fomentan funciona como respuesta popular cuando la crisis se proyecta en la existencia de un enemigo exterior.

Todo nacionalismo (también todo populismo) es reactivo: reacciona ante una realidad que le ofrece motivos sobrados para afirmar la propia ideología. En el caso del nacionalismo catalán, la espiral independentista fue un proceso reactivo basado más que nada en el malestar derivado de la crisis económica y el empobrecimiento rápido de muchos ciudadanos. La crisis le proporcionó la ocasión, el *momentum* oportuno, para activar la pulsión secesionista que, de forma intermitente, se había venido manifestando en los tres últimos siglos de nuestra historia. Era el momento

propicio para que se retroalimentaran dos nacionalismos/soberanismos antagónicos, el español y el catalán. Nadie ha explicado mejor que Nietzsche la esencia de ese proceso reactivo: el resentimiento por el que uno se afirma a sí mismo a partir de la negación del otro. El nacionalismo catalán se erige a costa del nacionalismo español, mientras aquel siente la necesidad de reforzarse a sí mismo para negar la legitimidad de este último.

A mi juicio, es esa lucha de soberanías el obstáculo mayor para que los extremos empiecen a dialogar y se dispongan a transaccionar alguna propuesta. En términos jurídicos, la transacción parte de la premisa de que *transigere est alienare*, es decir, para que la transacción tenga lugar, ambas partes deben renunciar a los juicios que los separan y abrazar otros supuestos más aceptables por unos y otros. Algo parecido es lo que propone Rawls con lo que él denomina “consenso entrecruzado”. Es el tipo de consenso al que deberían poder llegar posturas antagónicas, para lo cual, el primer requisito es que ambas renuncien a cualquier tipo de “teoría comprensiva”, ideología o metafísica —por lo general religiosa— que la otra parte nunca aceptará. Mientras los independentistas se aferren a un derecho a la autodeterminación sumamente discutible para Cataluña, y los unionistas a una indivisibilidad de España reticente, incluso con respecto a la descentralización autonómica, la negociación para poner las bases de un acuerdo es imposible. De entrada, dialogar o negociar es un intento inútil desde posturas radicales, más cercanas a dogmas de fe, que a opciones políticas.

El principio de solidaridad (concepto semánticamente cercano a la fraternidad) está presente en la Constitución Española, desde el principio, como un valor fundamental (CE, 2), y como aspecto básico de la organización territorial del Estado (CE, 138.1 y 158.2). Cuando la solidaridad territorial falla, los distintos territorios se atomizan, se vuelve endogámicos, falta un auténtico sentido de Estado. El proyecto soberanista renuncia a construir ese sentido “común” porque lo quiere solo para “su” territorio. La misma lógica es la que subyace a la dificultad de Europa de conseguir unos “estados unidos” que actúen políticamente como tales. Por su parte, los antisoberanistas más radicales no conciben otra forma de organización que la del Estado nación decimonónico, trasnochado por definición y sin visión de futuro.

Mientras nos movamos entre un “nacionalismo de oposición” y un “nacionalismo de legitimación”, según la denominación acertada de José Antonio Pérez Tapias (*Invitación al federalismo*, 2013), no saldremos de la espiral nacionalista/soberanista tan contraria a los valores que, por otra parte, decimos estar reconociendo. Se alude hoy a una vuelta a la república, como superación de los estados nación. Lo que importa no es cambiar el nombre y dejar de hablar de Estado para dar la apariencia de que se elimina la dominación. Se trata de partir de la idea de que la interdependencia es inevitable, y que la mejor forma de enfrentarse a ella es insistiendo menos en las diferencias y más en la igualdad. Solo así se ponen las bases para la convivencia y la fraternidad entre lo que antaño fueron las naciones.

Desmitificar el concepto de soberanía, o de sujeto soberano, es el primer paso. Rovira i Virgili ya habló de una soberanía a modo de círculos concéntricos, no como un poder absoluto. Pero los círculos, por mucho que se contengan unos a otros, pueden ser cotos cerrados en sí mismos. El espíritu federal es el de una soberanía compartida. Aunque las identidades importen, si partimos de ellas, empezamos mal pues, para compartir, hay que escuchar al otro, olvidarse de uno mismo, mirar al que es diferente. Es interesante la crítica que Luigi Ferrajoli hace en su *Manifiesto por la igualdad* (2019). En él hace una crítica de la interpretación dada en los últimos años al principio de igualdad, que es la siguiente: hemos dado más importancia a reivindicar la igualdad de las diferencias o de las distintas identidades, que la igualdad material, cuyo objetivo es procurar el mínimo vital para que cada individuo pueda proyectar y perseguir la forma de vida que desee. Esa segunda acepción, más social, de redistribución de los bienes básicos, ha sido preterida por la izquierda (lo que es más grave) a favor de un reconocimiento de identidades diversas cuya importancia, con respecto a la igualdad material, es secundaria.

En síntesis, el progreso hacia un federalismo más completo que lo que actualmente tenemos requiere una actitud que no pierda de vista los términos en los que debe moverse: no se trata de separar ni de distinguir, sino de unir. Para realizar ese esfuerzo importa que la actitud de la clase política cambie radicalmente. Hay que insistir en que, además de reformas institucionales, el federalismo emana de una actitud de cooperación y respeto mutuo que debe traducirse y reflejarse en el debate político.

Un cambio de actitud en ese sentido revertirá la actual desconfianza de la ciudadanía con respecto a las actuaciones políticas. Finalmente, para construir el proyecto federal hay que decir algo tan obvio como que es necesario creer en el federalismo como la mejor opción de futuro, para España, para Europa y para el mundo. Una creencia basada en la convicción de que cada vez son más necesarias las instancias supraestatales que velen por los problemas que no son solubles a nivel local o nacional. Una creencia basada también en la convicción de que el modelo federal propicia una representatividad política más fiable que la que tenemos porque se fía más de la participación ciudadana y es la vía más idónea para mejorar la convivencia y el respeto mutuo.

El futur és federal és fruit de la reflexió col·lectiva d'un grup de treball sobre federalisme coordinat pel Comissionat de Presidència per a l'Impuls Federal, la Memòria Democràtica i la Llei Electoral, que desenvolupa les seves tasques en el marc del Govern Alternatiu de Catalunya presidit per Salvador Illa i Roca.

Les autores i els autors que participen en aquest volum han elaborat textos que aprofundeixen en àmbits que van des dels aprenentatges que la gestió de la pandèmia de COVID-19 ha ofert sobre la cogovernança, tant a Espanya com a Europa fins a l'impacte positiu que podria tenir el federalisme en la política industrial i de seguretat. Pel camí, reflexions i propostes per una reforma federal de la Constitució o per una federalització del país sense requerir tal reforma; sobre la qüestió de la secessió, l'alternativa del federalisme i la necessària millora de l'autogovern de Catalunya; sobre la representació política i institucional del territori; sobre un pacte fiscal federal; sobre un model federal de benestar i de polítiques socials; sobre la construcció federal d'Europa; sobre el desenvolupament d'una cultura federal; o sobre l'oportunitat i la necessitat mateixa de bastir el federalisme.

Qui s'endinsi en la lectura dels articles que aquesta obra col·lectiva comprèn trobarà una aproximació a la proposta federal accessible i clara, compromesa amb un temps i una societat que necessita bastir de nou amplis consensos.