

De l'Estat unitari a l'Estat autonòmic

Realitzacions, insuficiències i límits
dels procés de descentralització política a Espanya

Joan Romero

Qualsevol observador imparcial de l'evolució espanyola constata el canvi formidable esdevingut durant els darrers vint anys. Gairebé ningú discuteix la importància dels avanços realitzats des de l'aprovació de la Constitució de 1978 i el seu desenvolupament posterior. Sense sacralitzar-ne el contingut ni negar la possibilitat de relectura o, si escau, de modificació, caldrà valorar positivament la transcendència d'allò aconseguit durant les dues darreres dècades. Des del model autoritari uniformitzador i excloent de la dictadura fins l'actual Estat autonòmic, basat en un singular, intens i molt positiu procés de descentralització política, Espanya ha estat capaç de protagonitzar un dels episodis històrics més importants de la seua història contemporània.

Els assoliments palesen tota la seua transcendència en contraposar-los a l'absència d'un passat idíl·lic d'articulació d'Espanya com a estat-nació. De les guerres

carlines a la uniformització repressora del franquisme, passant per la Guerra Civil, la història de la nacionalització d'Espanya ha estat, si més no des de l'inici del segle XIX i fins 1978, la història d'un desencontre quasi permanent entre els pobles que la formen. És per això que la lleialtat constitucional, àdhuc si es pretenia la modificació del text actual, és un element clau per a, en qualsevol cas, poder avançar des del consens democràtic.

Aquest desencontre quasi permanent característic del passat espanyol ha tingut una causa molt concreta, que cal constatar: la preeminència rotunda de la coerció sobre la integració exercida per la dreta, detentora quasi única del poder polític al llarg dels dos darrers segles. De Cánovas a Maura, de Primo de Rivera a Franco, els conservadors espanyols no sols han patrimonialitzat l'estat, sinó també la idea mateixa del que era i el que havia i no havia de ser Espanya, negant -o, arribat el cas, reprimint- qualsevol dissidència reveladora de la diversitat si anava més enllà de la pura manifestació folklòrica.

Sense tenir present aquest passat és impossible comprendre la difusió del sentiment de greuge comparatiu en franges rellevants de ciutadans o l'expressió política dels partits polítics nacionalistes. Al

Joan Romero és catedràtic de Geografia Humana de la Universitat de València. Ha sigut diputat a les Corts Generals i conseller d'Educació de la Generalitat Valenciana.

mateix temps, i en sentit invers, tenint això present -i per irreconciliables que puguem semblar-nos determinades posicions del debat polític d'avui entre els partits democràtics- es pot constatar l'existència d'una situació millor que qualsevol de les passades. Aquesta circumstància obliga precisament a avançar, més encara, en la construcció d'una concepció d'Espanya que partesc de considerar-la un marc de convivència d'identitats diferents, decidides a construir en comú sobre la base d'allò que són avui i volen ser en el futur. La concepció d'una Espanya possible, necessàriament plural, allunyada tant de determinades posicions del nacionalisme democràtic com del nacionalisme espanyol. Una concepció distinta del concepte de nació propi del segle XIX, per definició exclouent i homogeneïtzador, assentat en una mitificació estèril del passat, que perviu encara en algunes propostes polítiques.

Per a convèncer la majoria dels ciutadans que fóra bo d'avançar per aquesta via no n'hi ha prou amb paraules. No n'hi ha prou, per solemnes que puguem ser ni per gran que siga el reconeixement social de qui les diu. I tampoc no n'hi ha prou amb declaracions de grans principis que tot ho abarquen i res no impliquen si no van acompanyats amb la concreció de mesures que palesen com es vol avançar, de manera que es pugui introduir modificacions irreversibles en les formes de convivència, tot superant els desacords que perviuen.

La qüestió fonamental que es debat a hores d'ara és si ens trobem davant un estat consolidat que caldria «estabilitzar», «tancar», «completar» o culminar», introduint-hi algunes millores que posarien les bases d'una bona articulació, o si, ben al contrari, ens trobem davant el final d'una

primera i positiva gran etapa de descentralització política que ha d'obligar, tard o d'hora, a escometre el desafiament constitucional de trobar encaix a les diferents nacions que integren l'Estat espanyol.

Personalment mantinc que estem concloent una llarga i positiva etapa de desenvolupament d'un model autonòmic basat en la descentralització política (que fou asimètrica a l'inici i que avui és de nou uniformitzadora) (Requejo: 1999, 325) i que ens trobem al segon escenari. És el gran desafiament que es «prefigura» el 1978 (Aparicio: 1999, 36-39), i que es deixa inconcret i pendent de desenvolupament ulterior: fer una lectura de la realitat plurinacional respectuosa amb la nostra història. Crec, així mateix, que hi ha massa confusió, no sempre desinteressada, i poc interès real a abordar, serenament, l'única qüestió clau i difícil que sempre ha estat present en la història política del segle XX i que continua generant tensions de fons en la societat espanyola amb el risc de provocar desencontres greus o, arribat el cas, línies de fractura social.

Tanmateix, en el debat sobre el model d'estat que domina gran part de la vida política espanyola i que és motiu de neguit creixent per a un nombre cada vegada més gran de ciutadans, s'hi barregen tot sovint qüestions diferents que, al meu entendre, caldria no confondre. Pense que hi ha tres nivells de problemes: al primer hi ha tots els relacionats amb la coordinació i el funcionament propis d'un estat fortament descentralitzat. Al segon nivell s'hi trobarien les grans qüestions pendents que ens poden identificar amb els trets bàsics d'un estat federal. Però més enllà de concessions i reconeixement de determi-

nats fets diferencials, resta per escometre, en un tercer nivell, allò que convenim a dir-ne «encaix» o «acomodació plena i estable, és a dir, alhora reconeguda, còmoda i articulada, de les identitats nacionals minoritàries de l'estat» (Requejo: 1999, 330).

Convé, de tota manera, fer-hi un advertiment previ. No incloc ací cap consideració de la recent història de la violència i el terrorisme. Travessa les nostres consciències, altera completament el pols de les nostres vides, modifica radicalment l'agenda política, però aquesta és una altra qüestió que no té res a veure amb allò que ací es proposa per al debat. Cert és que cadascuna de les seues manifestacions i de les seues conseqüències irreparables ens produeix una tal sensació d'esquinçament intern i de sofriment, que fa molt difícil qualsevol possibilitat d'anàlisi assossegada sobre el model d'estat a Espanya. Crec, però, que cometen una greu equivocació els qui pretenen barrejar la violència amb les propostes formulades des de qualsevol expressió política del nacionalisme democràtic perifèric. I crec, així mateix, que encara que qualsevol manifestació de violència ens paral·litze, els seus efectes no han d'arribar a anul·lar la nostra capacitat de pensar sobre qüestions que, en tot cas, han estat, estan i estaran presents en la història política immediata d'Espanya.

DEFICIÈNCIES DE COORDINACIÓ I FUNCIONAMENT DE L'ESTAT AUTONÒMIC

Al primer nivell resten per resoldre tot de qüestions relacionades amb el funcionament eficaç de l'estat autonòmic. Massa sovint es confon l'estat amb el govern central, quan és el cas que també són estat

els governs autònoms i els ajuntaments. En determinades parcel·les perviuen de vegades reticències incomprensibles d'una administració central, instal·lada en vells esquemes d'un aprimat estat-nació que cedeix sobirania cap a dalt (Unió Europea) i cap a baix (parlaments i governs autònoms, ajuntaments), que es resisteix a posar les bases d'una articulació més eficaç i a aprofundir en un procés decentralitzador, encara incomplet i particularment insuficient en l'àmbit de l'administració local, que faria cada vegada més efectiu el desenvolupament del principi de subsidiarietat.

D'exemples de manca de coordinació, d'indefinició, d'encavalcament i d'inadequació en la distribució de competències entre govern central, autonòmics i locals, n'hi ha a bastament. En aquest cas hi ha una àmplia coincidència a destacar l'absència de dispositius institucionals eficaços com un dels problemes més seriosos dels que afligeixen les administracions públiques espanyoles. La mateixa Comissió Europea destaca aquest fet (Comissió Europea, 1999), i l'experiència recent en molts camps demostra que la manca de mecanismes institucionals és, ben sovint, un obstacle més gran per al desenvolupament i coordinació de polítiques públiques que les pròpies limitacions pressupostàries.

EL DESENVOLUPAMENT PLE D'UN ESTAT AUTONÒMIC D'INSPIRACIÓ FEDERAL

Al segon nivell hi trobem les grans qüestions que ens identificarien, de fet, com un estat federal. La mera enumeració de les més importants fa veure el camí que encara resta per recórrer: a) reforma im-

prescindible del Senat per a fer-ne una autèntica cambra dels governs autònoms; b) posada en marxa d'un sistema de finançament que responga a un model federal i afavoresca un apropament dels rendiments diferencials -amb independència del sistema- del règim comú i del règim foral; c) establiment de formes de representació dels governs autonòmics davant les institucions de la Unió Europea quan aquestes decideixen sobre qüestions en què tenen competències exclusives els governs autonòmics; d) institucionalització de les *conferències* de Presidents i sectorials; e) separació clara de poders legislatius de forma que la legislació bàsica actual no impliqui menyscapte per als parlaments autonòmics; f) establiment de mecanismes que permeten també als parlaments autonòmics de decidir sobre l'estructura i funcions del poder judicial, incloent-hi el Tribunal Constitucional; g) reforma del tercer pilar de l'Estat espanyol, l'administració local...Comptat i debatut, es tractaria de concloure el procés d'articulació del poder polític en un estat compost, per utilitzar la definició del Tribunal Constitucional mateix.

En un treball ben suggeridor, E. Aja resumeix l'estat de la qüestió pel que fa a un seguit d'aspectes: les relacions intergovernamentals no estan institucionalitzades; el constant recurs al bilateralisme, no sempre transparent, ha estat font inescapable de conflictes, que quasi sempre acaben al Tribunal Constitucional; hi ha una regulació deficient dels convenis; les precàries conferències sectorials no responen a un model «federal» i mai no han funcionat ni conferències sectorials horitzontals (integrades sols per «ministres autonòmics») ni la conferència de Presidents, que són

fonamentals en la majoria de models federals; hi ha una àmplia coincidència sobre l'escassa utilitat del Senat actual; la situació de l'administració local és insatisfactòria; cal una reforma del sistema de finançament i cal dotar el Consell de Política Fiscal i Financera de capacitat tècnica que li permeti de realitzar les seues funcions d'òrgan consultiu i d'instrument que proporcione una informació fiable i a l'abast (Aja 1999: 195-229).

Vull detenir-me en aquest punt per a subratllar la necessitat d'avançar en aquesta direcció si es vol escometre amb seriositat la solució d'elements bàsics per a un funcionament millor de l'Estat de les Autonomies, tot sent capaços de distingir el *tempo* polític del *tempo* electoral, el sentit d'Estat de les estratègies electorals partidàries. La qüestió que cal plantejar-se és si realment s'avança en aquesta direcció o si, al contrari, assistim, com em sembla a mi, a un cert estancament en el desenvolupament de l'Estat autonòmic, que genera desencontres i incerteses creixents, quan no confrontacions innecessàries. En aquest sentit vull cridar l'atenció, a tall d'exemple, sobre actuacions i decisions recents que poden il·lustrar sobre la naturalesa d'aquests desencontres i que, alhora, informen sobre estratègies partidàries i, ben especialment, sobre estils i tarannàs. Uns estils i uns tarannàs que alguns exhibeixen mentre pretenen continuar funcionant com si tot plegat es tractàs d'un estat unitari, alhora que continuen sadollats d'una certa visió jacobina de l'estat. I que esdevé, en tots dos casos, incompatible amb la concreció en el temps d'un Estat autonòmic que ha anat assolint progressivament i *de facto* trets propis d'un Estat federal.

El primer exemple que hi propose és el

debat sobre la reforma del Senat. Un dels ponents de la Constitució de 1978, el professor Solé Tura, assenyalava no fa gaire que lluny de ser una qüestió llunyana i abstracta, és un afer crucial. I tot seguit afirmava que el Senat actual ha estat i és el gran error de la Constitució. D'acord amb una informació poc coneguda, el projecte del text constitucional redactat inicialment preveia la creació d'un Senat de caràcter federal, però el text final impulsat per UCD no tenia res a veure amb la voluntat inicial de moltes formacions polítiques (Solé Tura, 2000).

Hi ha una àmplia coincidència a reclamar la necessària reforma del Senat, precisament perquè deixi de ser una institució anacrònica i esdevinga una autèntica cambra de representació dels governs i/o de les comunitats autònomes -Cambra de representació territorial, en diu la Constitució-, d'acord amb el procés de transferència de poder polític que aquests han rebut durant les darreres dècades. Paral·litzar-ne la transformació és un error. En primer lloc, perquè això només farà ajornar una reforma inevitable. En segon lloc, pel que implica de pèrdua de temps en la superació del desencontre entre les forces polítiques representatives dels problemes específics, i doncs diferents, dels pobles d'Espanya.

Tanmateix, la reforma del Senat no sols s'ha retardat, sinó que el representants més qualificats de l'actual partit al govern en aquesta institució -presidenta i portaveu del grup parlamentari- es manifesten contraris a una reforma adreçada a adequar el Senat a l'esperit del text constitucional i al desenvolupament actual de l'Estat autonòmic. I ja en el terreny dels tarannàs, l'actual president del govern central fins i tot considerava, fa uns me-

sos, un afer irrellevant el fet que els senadors dels territoris amb llengües cooficials puguin expressar-se habitualment en qualsevol d'aquestes al Senat.

Una altra dimensió positiva d'una eventual reforma hi seria possibilitat de l'adopció de decisions que afecten al conjunt del territori en matèries d'interès general i en d'altres en què els governs autonòmics tenen competències exclusives. Facilitaria així mateix la ubicació al Senat del Consell de Política Fiscal i Financera, com demanen molts experts. A més de convertir-se en un instrument útil i transparent, permetria desenvolupar polítiques d'informació, cooperació i coordinació adequades al nostre model actual d'estat.

Un segon exemple té a veure amb la urgència d'avançar cap a una fórmula permanent, estable, corresponsable i equitativa que permeti desenvolupar plenament els principis de suficiència i autonomia financeres. La immediata discussió del model de finançament de l'Estat autonòmic obre àmplies possibilitats per esmenar les desigualtats actuals i per avançar gradualment des de les actuals simetries cap a un model més «federal» capaç d'afavorir un apropament dels rendiments diferencials -amb independència del sistema- del règim comú i del règim foral. En tot cas, quant a aquesta qüestió fonamental existeix la necessitat de continuar construint, des del diàleg, el reconeixement i el respecte mutu, un model superador de la provisionalitat i manca d'equitat actuals. No sembla, però, que els responsables del govern central estiguen decidits a avançar en aquesta direcció. Més aviat, fa la impressió que han decidit el contrari.

Un tercer aspecte al qual cal referir-se són els mecanismes de representació actuals del Regne d'Espanya a Europa. És inajornable l'establiment de formes de representació dels governs autonòmics, tal com han fet ja països com ara Alemanya i Bèlgica o, fins i tot, Gran Bretanya i Portugal. El debat sobre això s'ha produït ja al Parlament espanyol en diverses ocasions. En el darrer, que tingué lloc el setembre de 2000, la posició contrària de la majoria parlamentària actual del partit que dona suport al govern central, contrastà amb la posició flexible i integradora de la resta de partits, incloent-hi els partits nacionalistes basc i català, que proposaven que un representant dels governs autonòmics pogués participar, amb ple dret i per torn rotatori, a la delegació espanyola davant els Consells de Ministres de la Unió Europea, en aquelles qüestions que afecten les seues competències. La proposició parlamentària consensuada fixava igualment un termini de tres mesos per a regular el mecanisme en la Conferència pels Afers Europeus.

Com s'ha dit, tampoc aquesta vegada prosperà la iniciativa. Però val la pena detenir-se en les intervencions al debat per a poder comprendre com estem de lluny d'una resolució satisfactòria i més respectuosa amb el mateix esperit constitucional. Davant una veritable «qüestió de fons» quant al model d'estat, la majoria parlamentària actual considerava «una lleugeresa i una frivolitat» que els governs autonòmics poguessen representar davant la UE els interessos generals de l'estat (vegeu *Diario de Sesiones*, 26 de setembre 2000). Tot confonent estat amb govern central, hom oblidava aspectes tan bàsics de la nostra Constitució com que els governs autonòmics són també estat.

Les qüestions bàsiques que podríem incloure en aquest segon nivell són innumerable. Moltes només demanen voluntat política i un tarannà diferent. ¿Hauria estat molt difícil concebre d'entrada l'Institut Cervantes com el vehicle més adequat per a difondre les llengües oficials de l'Espanya plural? ¿És inviable repensar l'estructura del poder judicial per adaptar-la a la realitat de l'Estat autonòmic? ¿Per què no s'exploren totes les possibilitats que permet l'article 150.2 de la Constitució? ¿Calia provocar un desencontre innecessari a propòsit del sistema de matriculació dels vehicles, simplement perquè no s'ha volgut adequar-lo a la nova realitat política d'Espanya? ¿És imprescindible mantenir en tots els camps un afany fora de mida quant al desenvolupament de la legislació bàsica, amb el risc, en molts casos, d'interposició innecessària de recursos davant el Tribunal Constitucional pels governs autonòmics per invasió de competències?

Sovint s'al·lega, pel que fa a algunes qüestions relacionades amb aquest segon nivell, la gran dificultat d'escometre una reforma de la Constitució. Certament, no és tasca senzilla, si no s'escomet des de la lleialtat i la confiança de tothom. Però no és menys cert que l'Estat autonòmic desenvolupat no existia quan s'aprovà la Constitució. Tampoc no pertanyíem a la Unió Europea. I caldrà tenir en compte aquestes noves i rellevants realitats.

D'altra banda, la reforma d'una constitució no és sinònim d'inestabilitat. Tampoc el contrari és el cas. Alemanya, model clàssic de federalisme cooperatiu simètric, ha reformat la seua Constitució tantes vegades com ha calgut els darrers cinquanta anys per tal d'adequar-la a les exigències

imposades pel canvi de context. Per exemple, la reforma de desembre de 1992 es va dur a terme, entre altres coses, a propòsit de la participació d'Alemanya en el procés comunitari de presa de decisions (Sánchez Ruiz: 1997, 34-35). Bèlgica ha dut a terme quatre grans reformes constitucionals d'ençà de 1970; la darrera, el 1993, féu possible que deixàs de ser un estat unitari per a esdevenir un estat federal asimètric, amb una Constitució que molts responsables polítics espanyols haurien de conèixer fil per randa per tal de comprovar fins a quin punt ha estat possible atorgar reconeixement plurinacional, pluricultural i plurilingüe a l'Estat belga (Pons: 1999, 61-84; Delprée: 1999, 85-95; Lejeune: 1999: 217-231). Itàlia no ha culminat cap reforma de la seua Constitució i no per això ha gaudit de major estabilitat (Ruggieri: 1999, 169-205).

REGULACIÓ DE LA PLURINACIONALITAT

Finalment, no es pot obviar el fet que encara que totes aquestes qüestions relacionades amb el ple desenvolupament de l'Estat autonòmic estiguessen resoltes i culminat satisfactòriament el procés de descentralització política, i resolts els importants desajustaments de funcionament del procés igualitari de descentralització, i superats els recels, les inèrcies, els tarannàs i els estils propis del vell estat unitari, malgrat tot això, continuaria en peu el desafiament constitucional de la regulació de la plurinacionalitat (vegeu *Diario de Sesiones*, 25 d'abril 2000, pp. 48-51). Vull dir amb això que més enllà de concessions i del reconeixement de determinats «fets diferencials», aquesta Espanya plural ina-

cabada haurà d'abordar amb serenitat, en un tercer nivell, el que Kymlicka en diria l'encaix de cultures nacionals al si d'una *cultura social* majoritària (Kymlicka: 1999, 127-157). És a dir, l'assumpció de la pluralitat nacional des de la lleialtat constitucional de tothom i mirant de ser fidels a l'esperit del text.

Contràriament a allò que han pensat durant més d'un segle els qui, des del liberalisme i el marxisme, n'han decretat la fi, els nacionalismes han resistit, fins i tot en les condicions més adverses. I no poden ser explicats sense més com a quelcom d'«irracional», «preopolític», «anacrònic» o «caduc». Els fets, per a bé i per a mal, demostren en aquesta fi de segle que els nacionalismes no són una patologia, sinó l'expressió política legítima de la diferència. La globalització no ha dissolt, com molts havien pronosticat, els sentiments nacionalistes, més aviat és al contrari (Castells: 1998, vol. 2, 28-90). L'elecció individual que recolza en la necessitat d'autoidentitat sobre bases lingüístiques, culturals, històriques i, de vegades, territorials, ha refermat a Europa la seua expressió política en molts casos. Per això els nacionalismes continuaran sent un tret durador del nostre paisatge polític. També a Espanya, tot i que s'hi percep una incomprensió creixent envers les expressions polítiques dels nacionalisme democràtics i un cert anacronisme jacobí en aquesta nova era del *glocal* i de crisi dels estats-nació.

Existeix l'obligació política, per part de tothom, d'abandonar posicions reactives i prendre iniciatives polítiques que ajuden a construir, sobre bases sòlides, una idea afectiva d'una Espanya plural. Molts espanyols no som nacionalistes, ni

de la cultura social majoritària ni de les minoritàries, però això no ens inhabilita per a comprendre que aquest tercer nivell, difícil i complex, sols trobarà el seu rumb des del reconeixement polític de la diversitat. □

- Aja, E. (1999), *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza Editorial.
- Aparicio, M. A. (1999), «Aproximación a la regulación contenida en el texto de la constitución española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político», dins Aparicio, M. A. (dir.), *La descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*, Barcelona, Cedecs Editorial, pp. 29-57.
- Comisión Europea (1999), *Sexto Informe Periódico*, Luxemburg.
- Castells, M. (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza Editorial, 3 vols.
- Delpree, F. (1999), «El reparto de responsabilidades», dins Aparicio, M. A. (dir.), *op. cit.*, pp. 85-95.
- Kymlicka, W. (1999), «Nacionalismo minoritario dentro de las democracias liberales», dins García, S. i Lukes, S. (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI, pp. 127-157.
- Lejeune, Y. (1999), «El federalismo belga», dins Fossas, E. i Requejo, F. (eds.), *Asimetría federal y estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, pp. 217-231.
- Pons, E. (1999), «El federalismo belga», dins Aparicio M. A. (dir.), *op. cit.*, pp. 61-84.
- Requejo, F. (1999), «La acomodación "federal" de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España», dins Fossas, E. i Requejo, F. (eds), *op. cit.*, pp. 303-344.
- Ruggieri, A. (1999), «El regionalismo italiano, del "modelo" constitucional a las propuestas de la bicameral. ¿Innovación o "racionalización" de viejas experiencias?», dins Aparicio, M. A. (dir.), *op. cit.*, pp. 169-205.
- Sánchez Ruiz, A. I. (1997), *Federalismo e integración europea. La distribución de competencias en los sistemas alemán y comunitario*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.