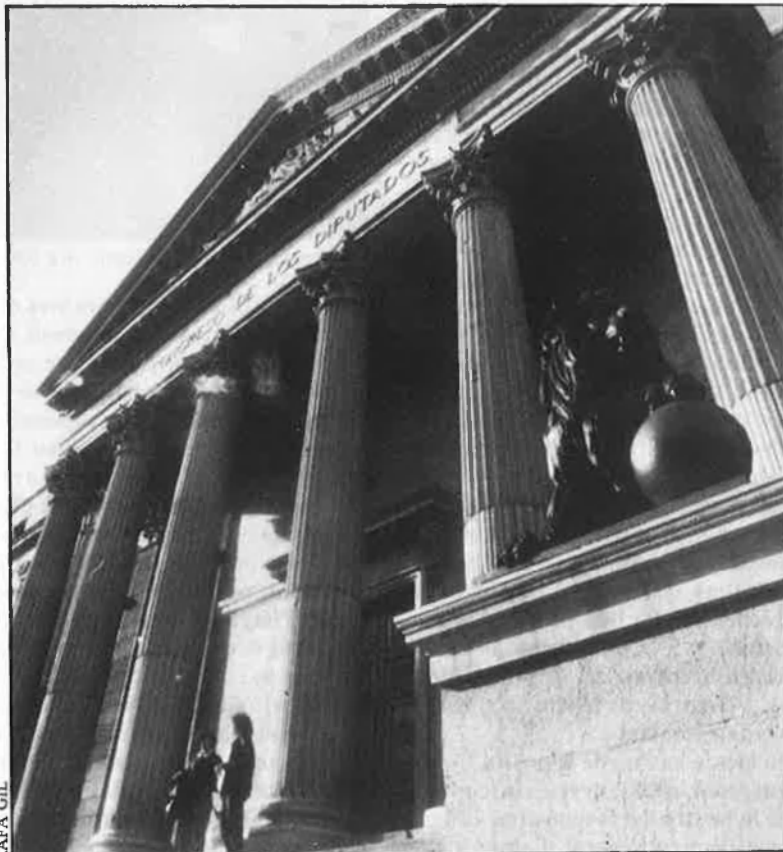


Menú federal: per una nova concepció d'estat

Les candidatures que acudiran a les urnes el pròxim 29-O defensaran en la seua majoria una nova concepció d'estat basada en la lliure unitat. La idea avança amb força, tan sols amb l'oposició del centre i la dreta. Excepte CDS i PP, tots estan d'acord que demà passat siguem federals.

I. L. Belda, M. Payeras,
A. Punsola

Consolidar i desenvolupar l'Estat de les Autonomies, fins a bastir un model de tall federal» és l'eix de ferro del vuitè punt del programa polític del PSOE, aprovat pel darrer Congrés, el 31. La pressió dels socialistes catalans i mallorquins va ser decisiva en l'adopció d'aquest projecte de convivència territorial. La via que els socialistes han triat pretén evolucionar de l'actual ordre autonòmic a un mapa federal, segons Joan Marçet, membre de la Comissió Executiva del PSC, mitjançant la reforma del Senat «per a convertir-lo en més efectiu i en una Cambra de representació territorial», per la participació de les Comunitats Autònomes en afers d'estat,



Molts partits volen un Parlament territorial.

«per exemple, decisions sobre temes de la CEE», i per mitjà de la reforma del sistema de finançament autonòmic, amb una solidària corresponsabilitat fiscal. L'empenta del PSC i la Federació Socialista Balear al si del PSOE és ben clara. Josep Moll, secretari general dels socialistes illencs, ho aclareix: «Dins del partit, els dos grups veiem clarament que hem d'arribar a completar les autonomies i al federalisme».

El partit que lidera Jordi Pujol pensa que «dins del federalisme cap un concepte ben ampli i de moltes accepcions», segons comenta Miquel Roca. El diputat de CiU creu que «de fet, la redacció de la Constitució ja suposava l'entrada en una concepció de règim federal. Un altra cosa és que els socialistes han preferit una simple descen-

tralizació administrativa, en lloc de dur endavant l'evolució plena de l'estat de les autonomies. Aquest continuament per a nosaltres —subratlla Roca— encara el rept».

Esquerra Republicana de Catalunya acarona l'horitzó estratègic d'una Unió Europea Federal: «Això implica transformar-ne progressivament l'actual estructura perquè desapareguen els estats amb caràcter artificial». La modificació de l'organització territorial —Catalunya província única—, i la reforma de la Constitució i l'Estatut, és necessària per a «incloure el dret d'autodeterminació mitjançant referèndum». El procés cap a l'autodeterminació de Catalunya, destaca ERC, ha d'anar acompanyat «d'una iniciativa similar al País Valencià i les Illes»,

en la perspectiva que «els Països Catalans siguin una unitat política».

De signe ben diferent són les propostes d'Unió Valenciana, conjunt polític per al qual «l'objectiu prioritari és el desenvolupament de l'estat de les autonomies, reivindicant el màxim sostre competencial». Amb aquesta operació político-jurídica finalitzada, UV es pregunta quina diferència hi haurà entre el nostre estat autonòmic i un de federal. «Algunes regions integrades en estats federals tenen menys competències que les nostres autonomies», observa la formació, que idea una renegociació de les transferències amb el poder central i la reforma de l'Estatut. UV proposa un model de concert econòmic amb el govern central, «per a obtenir recursos suficients de cara a unes competències plenes».

«Per a resoldre els conflictes d'una situació plurinacional, l'estat de les autonomies no és la millor solució, ni tan sols l'adequada», argumenta Unitat del Poble Valencià que, mostrant-se decididament a favor d'un estat confederal, aposta per una «reforma completa i a fons de la Constitució», sobretot en aquell capítol que impedeix la federació entre comunitats autònomes, «un greuge per a la reconstrucció nacional», en opinió d'UPV. La supressió de les províncies i els governadors civils, com també demanen altres formacions, és el primer plat en el menú del seu programa, que considera igualment inajornable l'abolició de l'article que permet a l'estat dictar lleis

L'alternativa federal

Vicent Franch i Ferrer*

Que l'estat espanyol actual no pot esdevenir federal si no es reforma la Constitució vigent, hauria de considerar-se una afirmació tan precipitada com assegurar que sense modificacions constitucionals es pot arribar fàcilment al federalisme. En totes dues afirmacions cal establir la prèvia convenció de sobre quin federalisme s'està parlant.

Efectivament, la concepció jurídic-política del federalisme és hereva d'una doble tradició: d'una banda, la que s'enteca amb el concepte de *consociatio symbiotica* d'Althusius (1603), i que inspirarà amb diferents apreciacions i entre altres les tesis de Proudhon i Pi i Margall (font immediata de la clàssica definició de l'estat *unitari* com a contraposat al *federal* ha perdut legitimitat teòrica). Aquelles característiques serien: 1) Inclusió en l'estat d'ens de base territorial amb competències legislatives i capacitat de decisió política (més enllà, per tant, de la simple competència administrativa fruit de la descentralització o delegació). 2) Assignació de recursos financers d'acord amb el repartiment de funcions al si de l'estat. 3) Participació institucional dels susdits ens territorials a través d'una Segona Cambra. 4) Participació dels ens territorials en l'execució de les lleis de l'organització central (superior, federal...). 5) Constitucionalització d'aquelles competències dels ens territorials; i 6) Solució dels conflictes entre els dos àmbits (central-ens territorials) encaminada bàsicament a un òrgan judicial.

Des d'aquestes bases, una atenta lectura de la nostra Constitució avisa immediatament, com ha assenyalat entre altres el professor Solé Tura, que la nostra llei fonamental és susceptible d'un progressiu desplegament federal si ningú s'entesta a voler trobar en el terme uns continguts que el dret constitucional comparat no sanciona. Per diverses que siguin les experiències *federals* (els EUA, la RFA, Suïssa, com a exemples més reeixits) sobre les quals es teoritza a l'hora de reivindicar l'alternativa *federal* per a l'estat espanyol i més enllà de l'oportunitat *política* de la demanda cal analitzar les possibilitats *federals* de la Constitució vigent, sobretot essent sabedors d'allò que, en tot cas, aquesta Constitució no contempla: el dret a la lliure autodeterminació de nacionalitats i regions. D'altra banda, aquesta possibilitat no és tampoc qüestió diàfana per als estats membres dels països amb estructura *federal*. I encara, un apunt més, on aquest dret està *nominalment* admès, la realitat ens estalvia teoritzar-hi balderament (l'URSS).

Així les coses, i des d'una posició raonable, caldria assumir que efectivament el desplegament del model espanyol pot dur a un funcionament federal en el sentit adés esmentat, i que, potser, si es donaven una sèrie de processos en el desplegament dels màxims constitucionals, el model resultant no s'allunyaria gaire dels realment existents. Així, i a títol



DOMÈNEC UMBERT

«Els pares de la Constitució. Ara tothom vol reformar-la».

indicatiu, si s'esgotaven les vies de la *cooperació* entre estat central i Comunitats Autònomes, es desenvolupava l'Art. 131 de la CE, es primava allò que es disposa a l'Art. 150 de la CE i s'aclarien els mecanismes de finançament de les Comunitats Autònomes, la seua presència en els processos que afecten els interessos d'aquestes en la política exterior i, finalment, el Senat assumia per convenció formal més que per reforma el paper de Cambra de primera lectura per a les proposicions de llei procedents de les Comunitats Autònomes, es donaria un pas de gegant a partir del qual i més endavant les CCAA podrien exigir una ampliació competencial que hauria d'implicar la reforma constitucional. Amb això el que estic dient és que l'alternativa federal s'hauria d'encerclar en dos tipus de consideracions que es complementen: d'una banda, l'oportunitat de la reivindicació federal com a succedani o hipotètic marc de l'improbable exercici del dret a l'autodeterminació, desconex el veritable sentit i abast del federalisme tal com ve formulat en els models vigents; de l'altra, la incipient estructura autonòmica resultat del pacte constituent i consegüent desplegament, farcida de retalls i gasiveries imputables al centralisme, hauria de tenir una lectura oberta i «federalitzadora» que consolidara els màxims constitucionals. Des d'aquesta consolidació potser seria més fàcil que les nacionalitats recuperaren drets que ara encara no tenen reconeguts. Malgrat això, convindrà no oblidar que en cap de les formulacions doctrinals del federalisme es reputa aquest com a antítesi de la *unitat* i que com a fórmula sancionadora del dret a l'autodeterminació de les parts (estats federats, *lander*, cantons, repúbliques, etc.) no resulta el camí adient. Conciliar la pluralitat amb la unitat és l'actiu del federalisme. L'autodeterminació com a capacitat, fins i tot per a mantenir en precari algun tipus d'associació, és, es vulga o no, una fita que el federalisme no contempla.

Així, per tant, si és que hi ha d'haver un debat sobre el màxim desplegament del model autonòmic espanyol en un sentit *federal*, les al·lusions a l'autodeterminació no tenen res a veure amb aquest camí. □

* Professor titular de Dret Constitucional a la Universitat de València-Estudi General.

d'harmonització, i una reforma fiscal que no oblige les comunitats a ser simples delegacions dels impostos cedits pel govern central.

«Modificar alguns articles de la Constitució» és ben necessari per a desbloquejar l'estat de les autonomies que, segons Iniciativa per Catalunya, «s'ha quedat a mitjan camí entre la descentralització administrativa i un veritable projecte que reconega la naturalesa plurinacional de l'estat».

Aquesta reforma hauria de permetre la desaparició voluntària de diputacions i governs civils. No obstant això, la columna dorsal per a avançar en la ver-tebració del federalisme «sols pot ve-

De la perifèria al centre

Josep M. Colomer*

Hi ha dues qüestions sobre la distribució territorial del poder d'un estat. Una, si hi ha descentralització política (que implica capacitat legislativa autònoma) o només administrativa (és a dir, executiva). L'altra, si s'estableix una fórmula general d'organització de l'estat o només una fórmula particular per a algunes nacionalitats o regions.

Troblem així quatre possibles posicions. Primera: la descentralització administrativa particular, que a l'estat espanyol ha estat contemplada, fins i tot en els moments de més centralisme (com ara per exemple en els Plans de Desenvolupament i la Llei de Règim Local del franquisme). Segona: la descentralització administrativa general, que segurament era la intenció d'una certa política governamental d'UCD als anys 1977-1978 coneguda amb el lema *café para todos*, tot i que va ser desbordada a partir de la iniciativa autonòmica andalusa de 1980.

Tercera: l'autonomia política particular, que és el programa tradicional dels nacionalismes català i basc, i que tant pot ser satisfeta si la resta de l'estat està organitzada també en autonomies polítiques, com si ho està en regions administratives o fins i tot si manté simplement les províncies. Quarta: l'autonomia política general, que és la proposta del federalisme per a la construcció de l'estat, sostinguda des de Pi Margall per les esquerres hispàniques, sobretot en l'àmbit perifèric mediterrani que va de l'Empordà a Andalusia.

Aquestes quatre posicions no sempre corresponen exactament a forces polítiques organitzades. Així, des dels orígens del nacionalisme català s'hi han barrejat hereus d'una tradició particularista pairal que ve del carlisme i del bisbe Torras i Bages, i de federalistes o ex-federalistes laics, desenganyats i escèptics respecte de l'esquerra mesetària, de l'estil del periodista romàntic Rovira i Virgili o d'un cert Almirall (no tot, perquè al final també es va desenganyar del nacionalisme).

Igualment passa a les esquerres, on el federalisme polític més avançat pot conviure amb la resistència a tot el que vagi més enllà d'una descentralització administrativa. Per citar un text de publicació recent, es pot veure per exemple com el que fou representant del PSOE a la ponència constitucional del Congrés el 1977-1978 explica ara que la seva proposta era la d'un «federalismo funcional u organizativo» i que es va decantar cap al «otro federalismo» per «la influencia de los socialistas catalanes [que] fue decisiva para que yo me alinease con esa última postura, con reticencia y sin demasiado entusiasmo» (Gregorio Peces-Barba: *La elaboración de la Constitución de 1978*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1988).

De fet, la fórmula que va ser aprovada a la Constitució i que avui està en vigor, és una superposició de les estructures que es deriven de les diverses posicions esmentades. D'una banda, s'han mantingut les províncies per a la descentralització administrativa del govern de l'estat, a través dels governs civils. D'altra banda, es van establir dues vies a l'autonomia política i dos nivells inicials de competències, uns per a les nacionalitats històriques i uns altres per a la resta, per donar satisfacció al nacionalisme català. Finalment, en una línia federal, es va preveure una generalització autonòmica i es va establir que, al cap de cinc anys, totes les comunitats autònomes podrien assolir un mateix nivell de competències.

Ara, aquest període previst ja s'ha complert. La temptació particularista dels nacionalismes català i basc està frustrada per la generalització autonòmica i les expectatives creixents d'assumpció de poder de totes les comunitats, fins i tot algunes que fa uns anys a penes tenien cap cultura regionalista. Es produeix, doncs, un decantament més clar cap a l'esquema federalista. Però la pròpia lògica d'aquest desenvolupament hauria d'empènyer cap a l'eliminació dels elements de continuïtat del provincialisme. No avançar en aquesta direcció vol dir mantenir una superposició d'estructures que responen a dos models diferents. I que de fet no és ni tan sols funcional. □

* Professor de Ciència política a la Universitat Autònoma de Barcelona.



El PSC d'Obiols obrí el foc federal a pesar del govern.

nir avui seriosament si el Senat deixa de ser una Cambra provincial, per a convertir-se en un hemicicle autonòmic», assenyala Iniciativa. La versió catalana d'Esquerra Unida defensa amb aquesta opció estatal una necessària reforma dels Estatuts d'Autonomia, i un sistema de finançament basat en la màxima independència en les despeses i la solidaritat interregional.

Reforma de la Constitució i, per tant, dels Estatuts emanats d'ella, és la clau nacional de la campanya per a la illenca Esquerra Nacionalista-PSM que dirigeix Mateu Morro. Ho comenta ell mateix: «Es tracta d'iniciar un procés tendent a la desaparició de l'estat centralista a partir de l'establiment d'unes noves relacions entre els pobles sobre la base d'un sistema confederat». A Morro s'afegeix el número u d'Unió Balear, Gregori Mir: «Reivindiquem el sistema més descentralitzat i el que manifeste un respecte major, absolut, a les cultures nacionals. Ens sembla que el més adequat és el model canadenc-suís». □