

---

# Experiències federals i integració: el cas d'Espanya

---

PID\_00236260

Ignacio Jurado  
Gemma Sala

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 4 hores

---





# Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>5</b>
<b>Objectius.....</b>	<b>6</b>
<b>1. El procés de descentralització a Espanya.....</b>	<b>7</b>
1.1. El període constituent: les preautonomies .....	7
1.2. Les posicions del debat constituent .....	8
1.3. La regulació constitucional de l'autonomia .....	9
1.4. L'acord autonòmic de 1981 .....	12
1.5. Els pactes autonòmics de 1992 .....	14
1.6. Les noves coalicions parlamentàries .....	15
1.7. La crisi de l'Estat autonòmic .....	15
<b>2. L'Estat de les autonomies: institucions polítiques de tipus federal a Espanya.....</b>	<b>20</b>
2.1. Autonomia i asimetria .....	20
2.2. Bicameralisme? .....	21
2.3. Presència de les autonomies en el Senat .....	21
2.4. Participació de les comunitats autònomes .....	22
2.5. Cooperació interadministrativa? .....	22
2.6. Justícia constitucional .....	24
2.7. Reforma constitucional .....	25
2.8. Referència constitucional .....	26
2.9. Sistema electoral .....	26
2.10. Coalicions de govern .....	26
<b>3. Espanya és un Estat federal?.....</b>	<b>27</b>
<b>4. Impacte de l'Estat autonòmic.....</b>	<b>31</b>
<b>5. La reforma pendent d'aprofundiment federal.....</b>	<b>34</b>
<b>6. La relació entre federalisme i integració a partir del cas d'Espanya.....</b>	<b>38</b>
<b>7. Èxits i fracassos de neoinstitucionalisme a la llum del cas espanyol.....</b>	<b>40</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>43</b>



## **Introducció**

Aquest curs acaba amb un mòdul que se centra en l'estudi del procés de descentralització a Espanya. En el mòdul examinarem la seva evolució i estudiarem en quina mesura l'Estat autonòmic es pot caracteritzar com a federal. Analitzarem quins dels seus aspectes s'acosten més a aquest ideal i quines són les seves debilitats i reformes pendents.

Un cop emmarcat, anirem un pas més enllà i estudiarem en quina mesura la configuració de l'Estat autonòmic afecta la vida política, en quin grau ha aconseguit la integració i per què ha resultat tan inestable.

Finalment, intentarem adoptar una reflexió més general. L'anàlisi de l'experiència espanyola no només contribueix a una millor comprensió dels factors i l'evolució de les dinàmiques polítiques estatals i regionals, sinó que també aporta paràmetres per a l'avaluació de la capacitat integradora de les institucions federals, els seus límits i els seus reptes.

## **Objectius**

- 1.** Entendre les condicions que han determinat l'estructura territorial d'Espanya.
- 2.** Analitzar les característiques institucionals de l'estructura territorial d'Espanya.
- 3.** Comparar el model de divisió territorial de poders d'Espanya amb el d'altres estats descentralitzats.
- 4.** Definir els arguments que permetrien considerar Espanya com un Estat federal i els arguments que permetrien sostenir una posició contrària.
- 5.** Reflexionar sobre els límits i les possibilitats de la integració política en societats plurals.

## 1. El procés de descentralització a Espanya

En aquest apartat s'estudia el procés pel qual Espanya ha passat d'un Estat unitari al federalisme. Les condicions i les demandes polítiques del procés constituent han donat forma tant al mapa institucional d'Espanya com al seu funcionament. Així, doncs, aquest apartat posa en relleu que les institucions polítiques no responen únicament a una visió de futur o a la voluntat d'assolir certes finalitats polítiques, com pot ser la integració d'una societat plural, sinó també a la necessitat de resoldre certes qüestions immediates i a les condicions, demandes i pressions concretes de cada moment.

### 1.1. El període constituent: les preautonomies

En morir Franco, el 1975, la possibilitat de mantenir l'estructura territorial unitària vigent era tan remota com la idea de postergar la dictadura. El centralisme polític del franquisme era tan il·legítim com la dictadura en ella mateixa. Les reivindicacions de l'oposició política a la dictadura no consistien solament en demandes generals de democràcia, sinó que incloïen l'autogovern regional, especialment a Catalunya i al País Basc, on es reclamaven els estatuts d'autonomia de la República. Les crítiques al centralisme i les demandes d'autogovern es van estendre durant la Transició, i van ser assumides en diferent mesura per la majoria dels partits polítics. Després de les primeres eleccions democràtiques i de configurar la comissió que havia de redactar el text de la nova constitució, l'opció descentralitzadora va entrar amb molta força en el debat constituent.

La rellevància de la qüestió de l'autogovern durant la transició democràtica es posa en relleu en l'adopció preconstitucional d'institucions autonòmiques com un manera de contenir les tendències centrífugues perifèriques.

La qüestió de l'autogovern era tan rellevant que no va poder esperar que la Constitució li donés resposta. El Govern de transició de la UCD de 1977 va haver de concedir mesures de descentralització temporals, que consistien en el reconeixement de preautonomies regionals, per tal d'evitar la radicalització de les demandes d'autonomia. Suárez va pactar amb el president de la Generalitat a l'exili, Josep Tarradellas, la recuperació provisional de l'autonomia republicana fins que la nova Constitució li donés una forma definitiva. De manera similar, el País Basc va constituir el seu autogovern provisional a partir de la configuració d'una assemblea formada pels diputats i senadors del País Basc a Madrid i un president triat per ells. Aquesta fórmula es va estendre després a altres regions, fins a formar un total de catorze preautonomies (en totes les

comunitats autònomes actuals excepte Madrid, La Rioja i Cantàbria). D'una banda, aquesta decisió va aconseguir ajornar el debat sobre el model territorial de l'Estat i desactivar parcialment l'oposició política autonomista. De l'altra, però, va establir uns mínims d'autonomia als quals les regions no van renunciar durant el debat constitucional, i que es van estendre per tot el territori estatal. En altres paraules, les preautonomies van donar lloc a un procés de descentralització irreversible.

## 1.2. Les posicions del debat constituent

La Constitució es va elaborar buscant el consens de les diferents forces polítiques representades en les Corts constituents per tal d'assolir el màxim grau de suport possible. Havia de configurar els principis reguladors de la vida política acceptables per totes les opcions polítiques particulars i no establir la posició política de la força predominant o d'una coalició. Si bé hi va haver diversos temes en què el consens va ser més difícil d'assolir, el relatiu a l'organització territorial de l'Estat va ser el més conflictiu. La dificultat per a trobar un model territorial que satisfés totes les opcions polítiques en el debat constituent es fa palesa en la imprecisió del text constitucional en aquesta qüestió, que no s'arriba a decantar clarament per cap dels models tradicionals del dret comparat.

Cada partit polític del període constituent advocava per un model d'organització territorial diferent. El dissens sobre la qüestió autonòmica n'abastava tots els aspectes, des de la delimitació geogràfica de les regions fins al seu àmbit competencial.

Cada partit polític del període constituent advocava per un model d'organització territorial diferent. El dissens sobre la qüestió autonòmica n'abastava tots els aspectes, des de la delimitació geogràfica de les regions fins al seu àmbit competencial.

En contrast amb altres temes de gran conflictivitat, com ara la monarquia o la confessionalitat de l'Estat, la qüestió autonòmica no es debatia només entre dues posicions determinades. D'una banda, els partits polítics advocaven a favor de models d'organització territorial diferents. Mentre que la dreta defensava models desconcentrats o regionals, l'esquerra proposava versions diferents de federalisme. Si bé hi havia un consens sobre l'abandonament de l'Estat unitari, tant perquè s'hi oposessin com perquè hi renunciessin, els aspectes concrets del model d'organització territorial variaven de partit a partit, i fins i tot entre les faccions internes de cada un. Cada partit tenia una proposta diferent sobre el nombre d'unitats territorials autònomes, les competències que podrien assolir, l'extensió de les competències de cada subgovern, el tipus d'organització interna de cada una, les proteccions i garanties dels seus poders i, evidentment, la mateixa noció de la naturalesa de l'Estat espanyol.



D'altra banda, una de les dificultats principals del debat sobre la descentralització d'Espanya en el moment constituent és que la importància d'aquesta qüestió variava enormement entre els sectors poblacionals de cada regió. Així doncs, la qüestió autonòmica era fonamental per al bon funcionament de la democràcia especialment a Catalunya i al País Basc, era important a territoris com València i les Canàries, i pràcticament irrellevant a Extremadura i Castella.

La divergència en la posició dels partits polítics es va plasmar en els esborranys successius de la Constitució. El primer dissenyava un sistema autonòmic de tipus clarament federal, però en filtrar-se a la premsa els sectors més centralistes van atacar la proposta i la UCD va retirar el suport al federalisme. El darrer projecte constitucional va introduir més flexibilitat en el sistema autonòmic, va atendre els problemes més urgents –les demandes de Catalunya i el País Basc– i va deixar la concreció del model territorial en mans del procés polític postconstitucional. En definitiva, el text constitucional deixa la concreció del model territorial d'Espanya obert. La inconcreció de l'organització territorial de l'Estat va ser l'únic consens possible, i la seva definició es va deixar en mans de les forces polítiques postconstitucionals.

### **1.3. La regulació constitucional de l'autonomia**

La dificultat del consens constitucional sobre el model territorial de l'Estat ha quedat plasmada en l'article 2 de la Constitució, que reconeix la unitat de la nació espanyola i alhora l'autonomia de les nacionalitats i regions que la componen, i la solidaritat entre elles. Les contradiccions terminològiques d'aquest enunciat són diverses. En primer lloc, Espanya s'entén com una nació composta de nacionalitats i regions. Aquesta incongruència reflecteix, d'una banda, la posició dels sectors més tradicionals i centralistes, que no estaven disposats a entendre Espanya només com una estructura estatal i que defensaven la idea de la nació espanyola, és a dir, com a entitat cultural unitària significativa. De l'altra, també reflecteix la posició dels grups nacionalistes perifèrics, que no solament negaven (i neguen) el caràcter d'Espanya com a nació, i l'entenen només com a unitat estatal composta de nacionalitats, sinó que també volien donar reconeixement constitucional al caràcter diferencial de certs territoris (les nacionalitats) sobre d'altres (les regions). En segon lloc, la formulació de l'article 2 de la Constitució també és contradictòria, en tant que estableix els principis d'unitat, autonomia i solidaritat de manera simultània. És a dir, uneix, separa i reuneix sense especificar exactament l'extensió ni la coordinació de cada un d'aquests termes.

Article 2 de la Constitució espanyola:

*«La Constitució es fonamenta en la indissoluble unitat de la nació espanyola, pàtria comuna i indivisible de tots els espanyols, i reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren i la solidaritat entre totes elles».*

L'organització territorial de l'Estat s'estableix en el títol VIII de la Constitució. La manca de consens sobre un model cognoscible va permetre que només s'arribés a un acord sobre certes estructures generals, i es va remetre la concreció i el seu desenvolupament als estatuts d'autonomia i a lleis orgàniques de l'Estat. Així, doncs, el títol VIII és un seguit d'articles constitucionals que regulen el procés de descentralització i el seu funcionament, els seus límits i principis, en cas que en el futur les forces polítiques d'aquell moment decidixin posar-lo en pràctica. En altres paraules, és un títol principalment de caràcter procedimental i possibilista. No estableix un sistema polític descentralitzat determinat, sinó solament les pautes que cal seguir en cas que tingui lloc aquesta descentralització.

La manca de consens en el procés constituent sobre l'estructura territorial de l'Estat ha donat lloc a una constitució ambivalent que permet la configuració postconstitucional de qualsevol model, des de l'unitari fins al federal. Es pot dir, doncs, que aquesta indefinició ha deixat el procés constituent obert o inacabat.

Així, doncs, la Constitució permet tant una estructura unitària com federal. La inconcreció constitucional del model territorial de l'Estat i la remissió a lleis postconstitucionals per a la seva definició ha deixat el procés constituent permanentment obert. El conjunt de lleis que regulen la configuració actual de l'Estat autonòmic (estatuts i lleis orgàniques) tenen un contingut constitucional. No són tan sols regles derivades de la Constitució, que desenvolupen mandats constitucionals, sinó que constitueixen en elles mateixes un seguit d'institucions i de relacions que determinen la naturalesa mateixa de l'Estat. Aquestes normes que especifiquen l'estructura territorial de l'Estat i el seu funcionament són el que s'anomena el **bloc de la constitucionalitat**.

Si bé la Constitució espanyola parla de nacionalitats i regions, no en determina el nombre, quines es qualifiquen com a nacionalitat o com a regió, què implica ser una o l'altra, ni el nombre i el nivell competencial que assoliran. Només es dedica a establir els procediments pels quals s'estableix l'autonomia i a fixar de manera confusa les parcel·les competencials que podrien assolir.

Les comunitats autònomes es constitueixen com a tals mitjançant els estatuts d'autonomia. Només a partir de l'elaboració i la ratificació d'aquests estatuts les comunitats autònomes poden exercir l'autonomia que la Constitució els reconeix. En altres paraules, **els estatuts són les normes activadores del potencial de descentralització contingut en la Constitució**.

La Constitució estableix dues vies d'accés a l'autonomia, que es distingeixen principalment en la iniciativa autonomista, el procediment d'aprovació dels estatuts i el nivell competencial que les comunitats autònomes poden assolir, almenys temporalment:

### **La via ràpida o reforçada**

La via ràpida o reforçada de l'article 151 de la Constitució estava destinada a permetre l'accés a l'autonomia a les nacionalitats o regions que la reclamaven amb més força. Aquest procediment estava reservat a les comunitats que haguessin fet un referèndum d'autonomia durant la Segona República (Catalunya, País Basc i Galícia) i a aquelles en què una majoria reforçada (tres quartes parts) dels municipis i la majoria absoluta de la població de cada municipi reclamessin l'autonomia, de manera que es mostrava una gran voluntat autonomista (va ser només el cas d'Andalusia). Aquestes comunitats autònomes podien assolir de manera immediata totes les competències de l'article 148 de la Constitució i, en virtut del 151, també podien ampliar immediatament el nivell competencial i assumir totes les matèries que no s'inclouïen en el 148 i que no estiguessin reservades per a l'Estat central en l'article 149. Tanmateix, aquest tipus d'accés a un nivell autonòmic més elevat requeria un procediment reforçat i consensuat d'aprovació estatutària, amb àmplies majories parlamentàries i poblacionals a favor de l'Estatut.

### **La via lenta o ordinària**

La via lenta o ordinària d'accés a l'autonomia de l'article 143 de la Constitució espanyola requeria la iniciativa provincial amb majories inferiors de suport (dues terceres parts en comptes de les tres quartes parts anteriors, i no calia referèndum). L'aprovació del text de l'Estatut era menys consensuada, però com a contrapartida aquestes comunitats només podrien accedir a les competències de l'article 148, i havien d'esperar cinc anys per poder expandir el seu marc competencial.

Tanmateix, tots dos procediments requereixen l'aprovació de l'Estatut al Congrés dels Diputats. Sense aquesta ratificació al Parlament central, no es poden constituir com a tals.

#### **Bibliografia recomanada**

Per a un estudi sobre l'ambigüitat del text constitucional pel que fa a l'estructura territorial de l'Estat, vegeu:

**Pedro Cruz Villalón** (1981). «La estructura del estado, o la curiosidad del jurista persa». A: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (número monogràfic 4).

Tot i que els articles 148 i 149 estableixen l'àmbit competencial de cada nivell de govern en cas d'una possible descentralització, el sistema competencial establert en la Constitució no està definit clarament. D'una banda, la Constitució utilitza un criteri dispositiu en la divisió competencial. Les comunitats autònomes «podran accedir al seu autogovern» (article 143) i «podran assumir

competències» (article 148) entre les que la Constitució els assigna potencialment i les que no estiguin reservades al Govern central (article 148.2 i 151). Així, doncs, tant la configuració de l'autonomia com el seu sostre competencial depenen formalment del que cada comunitat autònoma decideixi incorporar en el seu estatut d'autonomia. Principalment, cada una és lliure de determinar el seu àmbit competencial estatutàriament, amb el límit de no envair les competències reservades al centre. A més, les competències centrals i autonòmiques s'interfereixen mútuament mitjançant mecanismes com les transferències, les delegacions, les lleis de bases i la supletorietat del dret estatal. D'altra banda, cada comunitat autònoma és susceptible d'establir un sostre competencial diferent segons la via d'accés a l'autonomia o les competències que decideixin incorporar en els estatuts d'autonomia.

### **Bibliografia recomanada**

Per a un estudi amb més profunditat sobre les característiques i possibilitats del sistema competencial autonòmic, vegeu:

**Miguel Ángel Aparicio** (1999). «Una interpretación textual del Título VIII de la Constitución Española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político». A: *La descentralización y el federalismo: Nuevos modelos de Autonomía Política*. Barcelona: Cedecs.

## **1.4. L'acord autonòmic de 1981**

Entre 1981 i 1983 s'aproven els estatuts d'autonomia de les disset comunitats autònomes que formen l'Estat espanyol. Les primeres van ser el País Basc i Catalunya, que eren els territoris que reclamaven amb més urgència la reinstauració de l'autonomia. Galícia, Andalusia, Canàries i València van ser les següents a emprendre la iniciativa d'accés a l'autonomia, i totes per la via ràpida i aspirant al sostre competencial més alt. Davant la perspectiva que totes les comunitats assolissin el màxim competencial establert en la Constitució, que havia estat pensat originalment per a calmar les demandes de les comunitats més reivindicatives però no com a model a estendre en tot el territori, el Govern de la UCD es va oposar al fet que les altres comunitats adquirissin el mateix nivell competencial. Si bé la seva oposició va ser debades en el cas de Galícia i Andalusia, en els casos de Canàries i València la UCD va aconseguir que optessin a l'autonomia per la via lenta, en canvi de la transferència de competències no estatutàries per via legal.

### **Estatuts d'autonomia**

En termes generals, l'acabament del procés d'adopció dels estatuts d'autonomia va donar lloc a disset comunitats autònomes, quatre de les quals seguint la via ràpida –País Basc, Catalunya, Galícia i Andalusia–, tres per la via lenta però assolint l'exercici de nivells competencials similars mitjançant la transferència –Canàries, València i Navarra– i les deu restants van seguir el procediment ordinari previst en l'article 143. En canvi, la intenció de re-

gular el funcionament del sistema autonòmic, recollida a la Llei orgànica d'harmonització del procés autonòmic (LOAPA), va fracassar en ser declarada inconstitucional pel Tribunal Constitucional abans de ser promulgada.

L'acord autonòmic de 1981, entre els dos partits majoritaris, la UCD i el PSOE, tenia la voluntat d'aturar aquesta tendència de les comunitats autònomes d'assolir d'entrada el nivell competencial més alt. El contingut d'aquests acords va donar lloc a una llei orgànica de regulació del procés autonòmic, coneguda com a LOAPA. Aquest pacte intentava principalment de tancar el mapa autonòmic i fixar el nombre de comunitats autònomes i la seva delimitació territorial, l'estructura interna i l'organització del procés autonòmic.

L'acord autonòmic de 1981 volia tancar el mapa autonòmic i establir certes restriccions en l'autonomia assolida per les comunitats autònomes en els estatuts. Aquestes mesures miraven de limitar la tendència a assolir d'entrada les cotes màximes d'autonomia previstes en la Constitució i de reduir l'asimetria competencial entre elles interpretant-ne les facultats a la baixa.

Si bé aquest acord va aconseguir l'aprovació consensuada de tots els estatuts pendents, no va tenir tant d'èxit pel que fa a l'organització del procés autonòmic.

La LOAPA intentava de limitar l'autonomia política assolida per les diferents comunitats autònomes en els estatuts de manera que es difuminessin les diferències competencials entre elles a la baixa. Davant d'aquesta mesura, els governs català i basc van impulsar diversos recursos d'inconstitucionalitat contra aquesta llei, i el Tribunal Constitucional va acabar donant-los la raó. En la Sentència 76/1983, relativa a la LOAPA, el Tribunal determina el caràcter constitucional de l'autonomia política i dels estatuts que l'estableixen, i que, per tant, cap llei estatal no es pot interposar entre la Constitució i aquests estatuts. A més, la Sentència posa en relleu el caràcter interpretatiu que la Constitució fa d'aquesta llei, i assenyala que només el Tribunal té aquesta facultat interpretadora.

La sentència contrària al projecte de la LOAPA va donar força al concepte d'autonomia. La incapacitat de l'Estat central d'interferir-hi va establir la configuració d'Espanya com a Estat compost, però al mateix temps la frustració del projecte inconstitucional va deixar el procés autonòmic en mans de la interpretació de l'extensió competencial atribuïda a cada comunitat autònoma en la Constitució i els seus respectius estatuts per part del Tribunal Constitucional i de les prerrogatives que cada una pogués extreure del Govern central mitjançant negociacions bilaterals. Així, doncs, el primer període del procés

de descentralització política a Espanya es caracteritza per l'asimetria competencial i per la manca d'un projecte que conduís aquest procés cap a la configuració d'un model d'Estat determinat.

### **1.5. Els pactes autonòmics de 1992**

Entre el 1987 i el 1989 comença un procés d'aplicació de l'àmbit competencial de comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via ordinària, previst en l'article 148.2 de la Constitució. Aquest article estableix clarament que després d'un període de cinc anys des de la ratificació dels estatuts d'autonomia, aquestes comunitats poden assolir el sostre competencial de les autonomies de la via ràpida. Tot i que el text constitucional és inequívoc en aquest aspecte, l'ampliació competencial era problemàtica en diversos fronts.

Moltes forces polítiques d'aquell moment es van oposar a aquestes reformes. D'una banda, els sectors centralistes dubtaven de la capacitat d'algunes comunitats per gestionar les noves competències i patien pel nou buit competencial de l'Estat central que comportava aquesta ampliació. De l'altra, les forces nacionalistes basques i catalanes, principalment, s'oposaven a la igualació competencial entre comunitats autònomes, i argumentaven que aquesta homogeneïtzació posaria en risc els seus trets i interessos específics, i que el seu caràcter històric i diferencial legitimava l'asimetria competencial.

Es discutia si l'ampliació havia de seguir el procediment de reforma estatutària prevista en la Constitució, o si bé es podria dur a terme mitjançant una llei orgànica de transferències. La diferència entre un mecanisme i l'altre consisteix en el fet que el primer implica un canvi de titularitat de la competència a favor de les comunitats autònomes i, per tant, més grau d'autonomia política i de garantia constitucional de la descentralització, mentre que la segona implica només un canvi de gestió però no de titularitat, amb menys garanties. Naturalment, les autonomies involucrades advocaven a favor de la reforma estatutària, mentre que el Govern central preferia la via legal.

El pacte autonòmic de 1992 respon a la necessitat de resoldre aquestes qüestions, utilitzant una fórmula molt similar a la de l'acord de 1981 en el sentit que també es basava en un pacte entre els dos partits majoritaris d'àmbit estatal, PSOE i PP. Aquests partits van arribar a la conclusió que l'ampliació constitucional es portaria a terme mitjançant la combinació de tots dos procediments. En primer lloc, es va aprovar la Llei orgànica de transferències 9/1992, el contingut de la qual es va traslladar als estatuts d'autonomia de les comunitats afectades per les reformes estatutàries de 1994. Aquest doble procediment respon a la voluntat de fer front a les demandes de les comunitats autònomes de la via lenta i d'assegurar la uniformitat de la reforma, i evitar els desnivells que haurien sorgit si cada una ampliés les competències per vies separades.

Com en l'acord autonòmic de 1981, el pacte de 1992 pretén reduir l'asimetria competencial entre comunitats autònomes, però en canvi aquest cop es fa a partir de l'ampliació de les competències de les comunitats de la via lenta, i no a partir de la limitació de l'àmbit competencial estatutari de les comunitats de la via ràpida.

Així, doncs, el pacte autonòmic de 1992 representa un pas cap a la simetria competencial de les comunitats autònomes a l'alça. Des d'aleshores, totes assumeixen nivells competencials similars (amb excepció dels trets diferencials de cada comunitat autònoma), i difuminen en gran mesura les diferències que hi havia hagut entre elles i limiten el potencial d'asimetria que la Constitució permet de manera dispositiva. A més, el pacte duu a terme una sèrie de reformes de cara a potenciar la participació de les comunitats autònomes en les decisions generals de l'Estat i crea un nou sistema de finançament que potencia la coresponsabilitat fiscal, més presència de les comunitats autònomes en el Senat, i certa participació en el procés continu de descentralització i assolir una estructura territorial estable.

### **1.6. Les noves coalicions parlamentàries**

L'estabilització del procés de descentralització no va ser gaire efectiva. Les grans pautes d'aquest procés es van traçar sempre en anys de majoria absoluta socialista. Tanmateix, un cop les minories nacionalistes representades al Congrés dels Diputats van accedir a formar coalicions parlamentàries amb el partit majoritari el 1993, el procés de descentralització es va reobrir. La coalició entre el PSOE i CiU entre 1993 i 1996, i entre el PP, CiU, PNB i CC entre 1996 i 2000 (amb excepcions), va reobrir un procés de descentralització progressiva. En concret, es van donar determinats canvis en l'Administració central per tal d'adaptar-la a les comunitats autònomes, se'n va reforçar la participació en la política internacional i també el sistema de finançament. La reobertura del procés de descentralització, derivada del canvi de majories parlamentàries, va posar en relleu que és un procés continuat, susceptible a les condicions polítiques, i que la Constitució realment dóna cabuda a qualsevol forma d'Estat que se'n derivi.

### **1.7. La crisi de l'Estat autonòmic**

Amb l'arribada del nou segle, l'Estat autonòmic entra progressivament en crisi. Aquesta és fonamentalment resultat de dos processos. D'una banda, el mateix recorregut de l'Estat autonòmic comença a deixar en evidència quines són les seves mancances. La inoperància del Senat per complir la seva funció, la centralització de la Justícia, la inestabilitat del finançament autonòmic o la manca de participació de les comunitats autònomes en la presa de decisió europea, entre d'altres, queden en evidència com limitacions fonamentals. D'altra banda, primer al País Basc i més tard, després del fracàs del procés de l'Estatut, amb

més força a Catalunya, les forces nacionalistes i part de la població comencen a demanar primer una nova fase de l'Estat autonòmic i, després, un procés d'autodeterminació.

### **Bibliografia recomanada**

Una anàlisi molt completa de la crisi de l'Estat autonòmic (que seguim aquí), i de les seves vies de reforma, la podeu trobar en el magnífic llibre de E. Aja (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza Editorial.

Els primers indicis de la crisi de l'Estat autonòmic comencen el 2003 amb el plantejament per part del govern basc liderat per Juan José Ibarretxe d'un nou estatut per al País Basc, conegut com Pla Ibarretxe. Finalment, el govern de Zapatero va permetre que Ibarretxe presenti la proposta al Congrés dels Diputats, on la presa en consideració es veu rebutjada. Tot i que això va suposar una fita en estirar els límits de l'Estat autonòmic, des de llavors el PNB ha adoptat progressivament una postura molt més pragmàtica quant a les seves demandes d'autogovern, alhora que l'opinió pública basca no ha reaccionat reclamant majors cotes d'autonomia o l'autodeterminació.

El procés iniciat poc després a Catalunya té, en canvi, una evolució i resultats molt diferents. El procés comença el 2003 amb l'arribada al govern del tripartit PSC-ERC-ICV amb Pasqual Maragall com a president de la Generalitat. El PSC va fer que en aquella campanya la reforma de l'Estatut català fos el *leitmotiv* fonamental. Quan Rodríguez Zapatero i el PSOE guanyen les eleccions de 2004 contra pronòstic s'acaba d'obrir la finestra d'oportunitat per a una reforma de l'Estatut. Aquest s'acabaria aprovant el 2006 amb un text reduït enfront de l'aprovat pel Parlament català.

No obstant això, cal destacar que l'impuls de la reforma de l'Estatut català va produir un efecte d'arrossegament pel qual altres comunitats autònomes iniciaren el procés de reforma dels seus estatuts. El 2006 s'aprova la reforma de l'Estatut valencià (el seu procés acaba fins i tot abans que el català), al qual van seguir el 2007 els estatuts andalús, balear, aragonès i castellanoleonès. Aquesta espiral arriba fins al 2010 amb Navarra i el 2011 amb la reforma de l'Estatut d'Extremadura. Tots els estatuts segueixen una línia d'ampliació de competències, i fins i tot en el cas valencià s'arriba a incloure una clàusula (l'anomenada clàusula Camps), per la qual totes les noves competències reconegudes en altres estatuts s'estendrien automàticament a la Comunitat Valenciana.

La resta és història coneguda per tots. La posterior sentència del Tribunal Constitucional el 2010 anul·la preceptes de l'Estatut català i dona inici a una sèrie de mobilitzacions massives a favor de la independència. La sentència de 2010 queda fixada com a símbol de la ingerència de l'Estat en els assumptes autonòmics i com la garantia que l'Estat no acceptaria afrontar més autonomia. D'altra banda, l'arribada de la crisi econòmica accentua la demanda per la independència en ser percebuda com a beneficiosa econòmicament per a Catalunya. Tot i que entre els experts no hi ha un consens sobre el pes de cada



factor, és evident que tots dos tenen un paper rellevant en l'extensió de les demandes per la independència reflectides en un canvi en l'opinió pública i la incorporació d'aquest assumpte a l'agenda política dels partits catalans.

### Bibliografia recomanada

Sobre les diferents motivacions per a tenir una preferència per la independència a Catalunya i el perfil d'aquells que són independentistes «polítics» o «econòmics», és imprescindible el treball de Jordi Muñoz i Raül Tormos «El apoyo a la independencia en Cataluña: ¿identidad o cálculo económico?».

La crisi econòmica, això no obstant, té efectes diferents a la resta de l'Estat, on les comunitats autònomes, que havien gaudit de popularitat fins aquell moment, comencen a ser vistes com unes de les responsables de la crisi i s'associen amb malbaratament i duplicitats administratives, generant un moviment en la direcció contrària cap a una preferència per una major centralització.

La crisi de l'Estat autonòmic la podem resumir en els tres gràfics següents. El primer mostra l'augment exponencial de la preferència per la independència a Catalunya i la seva estabilització en nivells alts. El segon i el tercer mostren com les preferències dels catalans i de la resta de l'Estat sobre l'organització territorial de l'Estat han divergit en els últims anys. Conjugar les dues preferències (o reconciliar-les) és, sens dubte, un dels reptes fonamentals que l'Estat té per als propers anys.

Figura 1. Evolució de les preferències sobre la independència a Catalunya

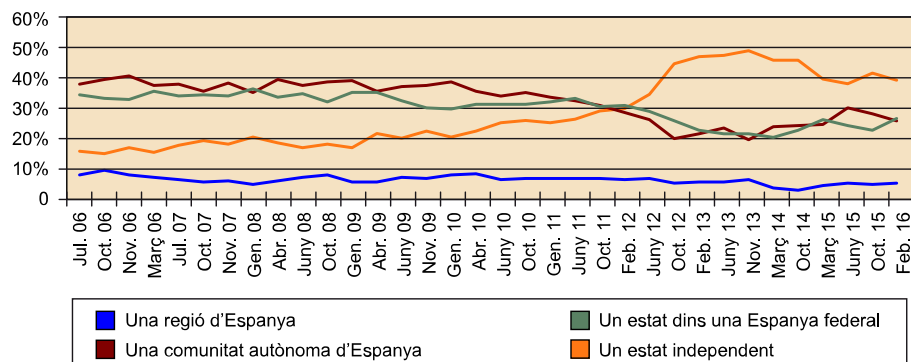
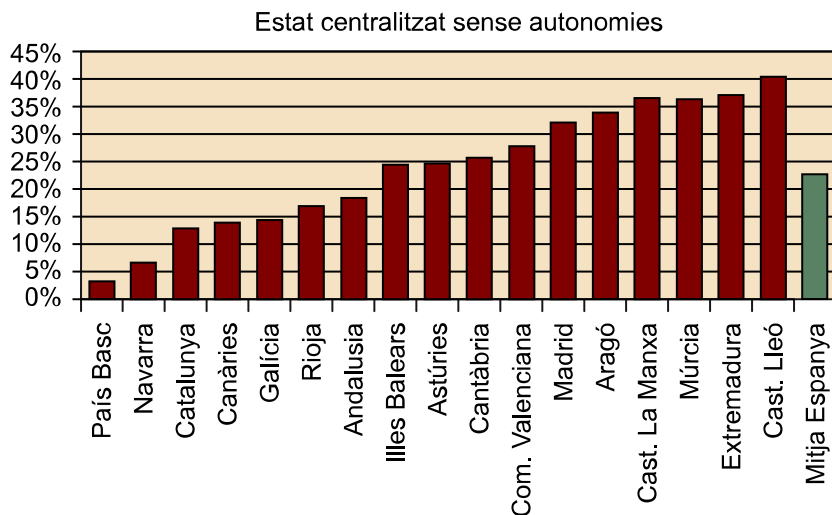
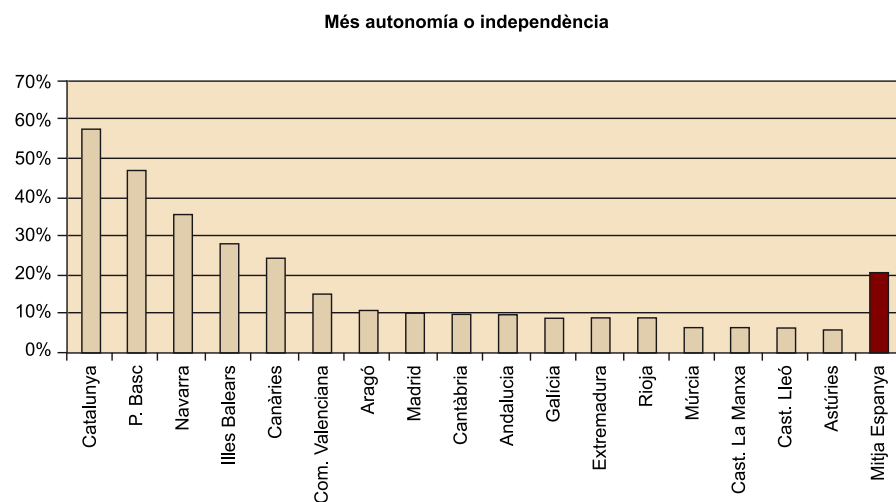


Figura 2. La polarització a Espanya al voltant de l'Estat autonòmic.



Percentatge de ciutadans que desitgen un Estat centralitzat sense CCAA  
 Dades CIS agregades gener-octubre de 2013

Figura 3



Percentatge de ciutadans que desitgen un Estat on les CCAA tinguin més autonomia o la possibilitat d'esdevenir independents  
 Dades CIS agregades gener-octubre de 2013

Taula 1. Evolució del sistema autonòmic espanyol

	Concessió de les preautonomies. Conseqüències: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarificació del mapa de les futures autonomies (de fet, no s'esmenten a la Constitució).</li> <li>• Extensió de tot el sistema autonòmic a tot el territori.</li> <li>• Inici d'un procés polític de descentralització política.</li> <li>• Es va marcar el sistema institucional que s'acabaria imposant.</li> </ul>
1978	Aprovació de la Constitució per consens, malgrat les divergències territorials i partidistes (Títol VIII), gràcies al caràcter extremament obert en el seu plantejament del text constitucional, que remetia en la seva definició a un conjunt de lleis i decisions polítiques futures. Configuració de dos nivells inicials d'autogovern, amb un nivell diferent de competències entre comunitats autònomes, segons la seva voluntat d'autogovern.
1979-1980	Aprovació dels primers Estatuts d'Autonomia i establiment del Tribunal Constitucional com a òrgan de resolució de conflictes entre les institucions estatals i autonòmiques.
1981	L'Acord Autonòmic de 1981 i la Sentència del TC sobre la LOAPA.

1981-1983	Generalització de l'Estat autonòmic.
1992-2001	Pactes autonòmics de 1992 i ampliació competencial (reformes dels estatuts de via lenta).
2002	Fi del traspàs gradual de diverses competències a totes les comunitats autònomes. Igualació competencial amb el traspàs en competències de salut.
2003	Pla Ibarretxe que acaba presentant-se al Congrés dels Diputats el febrer de 2005.
2006	Aprovació de l'Estatut català en referèndum.
2006-2011	Nova onada de reformes estatutàries impulsades per la reforma catalana.
2010	Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut català.
2010 -	Extensió de les demandes d'independència a Catalunya i inici del <i>procés</i> català.

## **2. L'Estat de les autonomies: institucions polítiques de tipus federal a Espanya**

La manca de consens sobre el model d'organització territorial durant el període constituent va afectar el conjunt institucional del sistema polític espanyol. La imprecisió constitucional del model d'Estat ha fet que avui dia el sistema polític espanyol no disposi de les estructures pròpies d'un sistema d'organització territorial concret. En aquest apartat es posa en relleu que el sistema polític espanyol manca en gran part de les institucions associades tradicionalment amb el federalisme (estudiades en l'apartat anterior). L'estudi dels elements federals de l'Estat autonòmic permet en darrera instància avaluar si es poden entendre com a federació les particularitats i les deficiències de cara a assolir la integració política de la diversitat espanyola.

### **2.1. Autonomia i asimetria**

La característica essencial del federalisme consisteix en la presència de dos nivells de govern, el central i els subestats, amb capacitat de decisió última sobre determinades matèries. En el cas d'Espanya no hi ha dubte que es dona aquest doble nivell institucional, tant des del punt de vista orgànic com competencial.

Des del punt de vista orgànic, cal que cada nivell de govern tingui les estructures adequades per a garantir la capacitat decisòria pròpia de cada entitat territorial. En l'estat de les autonomies, cada comunitat autònoma té una organització política pròpia amb la qual es poden establir orientacions polítiques diferenciades segons les opcions del seu electorat. Les institucions principals de cada una, el president, el Govern i el Parlament, tenen el seu origen i legitimitat en les eleccions populars de cada comunitat.

Des del punt de vista competencial, cada comunitat s'encarrega d'un conjunt de matèries sobre les quals té competències exclusives. En principi, les comunitats autònomes tenen competència sobre totes les matèries que es recullen en els seus estatuts d'autonomia (que poden arribar a incloure tot el que no estigui reservat a l'Estat central en l'article 149).

Si més no, la delimitació competencial és confusa. D'una banda, els textos constitucionals són sempre susceptibles d'interpretació i, per tant, la divisió competencial no està mai exempta de conflicte. De l'altra, en el cas espanyol, la divisió competencial és particularment confusa, ja que les competències reservades a l'Estat central no són literalment exclusives d'aquest nivell de govern. Algunes de les competències de l'article 149 només atribueixen a l'Estat la regulació de les condicions bàsiques o de les bases de determinades matèries, unes altres permetien que l'execució de la matèria respongués a les comunitats

autònomes, i encara unes altres reconeixien que les autonomies podien tenir competència sobre les matèries atribuïdes a l'Estat, «sense perjudici» del que diguessin els estatuts d'autonomia. En definitiva, la Constitució i els estatuts es remeten mútuament i deixen poc clar l'abast competencial de cada un.

## **2.2. Bicameralisme?**

El sistema institucional espanyol inclou un Parlament bicameral compost pel Congrés dels Diputats i pel Senat. Tot i això, el bicameralisme no respon a la voluntat de representar en les Corts la doble sobirania típica dels estats federals –la popular i la territorial–, sinó que s'entén més aviat com un residu de la tradició europea d'establir una cambra alta (que tradicionalment representava la noblesa) i una baixa (de representació popular).

Tot i que la fórmula electoral per a triar els senadors difereix substancialment de la utilitzada en el Congrés (la primera és majoritària i la segona proporcional), la del Senat també parteix de circumscripcions provincials i no autonòmiques, i reproduïx el criteri de representació popular establert en la cambra baixa. A més, es tracta d'una cambra de segona lectura, ja que la seva activitat es limita a introduir esmenes en els projectes legals, que poden ser vetades en darrera instància pel Congrés.

## **2.3. Presència de les autonomies en el Senat**

Una de les qüestions debatudes en el pacte autonòmic de 1993 va ser la manera de donar més presència a les autonomies en el Senat. Així, doncs, es procurava donar un caràcter federal a la segona cambra. Si bé les propostes més radicals no van tirar endavant perquè representaven la reforma de la Constitució o tenien l'oposició de diferents partits polítics, el pacte va donar lloc a la reforma del reglament del Senat el 1994, de manera que n'accentués tant com fos possible el caràcter autonòmic. Es va crear la Comissió General de les Comunitats Autònomes, composta pel doble de senadors que la resta de comissions i amb facultats consultives en tots els temes relacionats amb les autonomies. Tot i això, la seva capacitat d'afectar el resultat de les polítiques autonòmiques del Parlament és escassa, ja que té les mateixes limitacions que el Senat en la intervenció del procés d'aprovació legal.

La manca d'un bicameralisme de tipus federal deriva de la manca de concreció de l'organització territorial de l'Estat. L'opció federal és només un dels diferents models d'Estat que permet la Constitució. En el moment constituent les autonomies territorials encara s'havien de definir i constituir. La manca de certesa sobre l'activació del procés autonòmic, el nombre de comunitats autònomes que s'acabarien configurant, o fins i tot la seva delimitació geogràfica no permetien la instauració d'institucions que en donessin per garantida l'existència.

## **Reflexió**

El debat sobre la reforma del Senat és un tema permanent en l'agenda política. Sovint en els diaris trobareu discussions sobre la possibilitat d'aquesta reforma. Fixeu-vos en les propostes dels diferents partits polítics i penseu en les possibles raons de fons per les quals no tiren endavant. A qui pot interessar un Senat territorial? Fins a quin punt algunes autonomies es beneficien de l'actual sistema d'elecció de senadors i de la seva inactivitat en el procés polític? Creieu que un Senat federal que representi cada comunitat autònoma amb el mateix nombre de senadors pot afavorir la integració política i posar fi al conflicte polític entre els diferents grups nacionals i culturals que componen la societat espanyola?

### **2.4. Participació de les comunitats autònomes**

Els principals mecanismes de participació, en principi, haurien de produir-se per mitjà de la participació legislativa. Hi ha la possibilitat que les comunitats autònomes enviïn una proposició de llei a les Corts, però aquest és un mecanisme formal amb poca rellevància real, perquè el Congrés pot decidir lliurement si la pren en consideració o no. En cas que el Congrés la rebutgi, la iniciativa desapareix sense ni tan sols haver estat discutida en ple. Com a resultat hi ha una escassa iniciativa legislativa per part de les comunitats autònomes i encara menys aprovació de lleis que en provinguin. Així mateix, el Senat és una cambra territorial inoperant, ineficient i ineficaç, on els interessos de les comunitats autònomes no queden veritablement representats i a través de la qual aquestes no poden tenir un poder real i influència en la presa de decisions estatals.

### **2.5. Cooperació interadministrativa?**

La manca d'un Senat territorial que fomentés la comunicació i la participació de les comunitats autònomes en el centre es podria haver compensat mitjançant la creació de mecanismes de cooperació entre les diferents administracions en què les autonomies podrien intervenir en les decisions polítiques d'àmbit estatal que els afectessin. A Alemanya i al Canadà, les reunions interadministratives en què es comuniquen les trajectòries polítiques de les diferents entitats de govern, o en què es negocien polítiques públiques conjuntes, són una pràctica habitual.

En canvi, el model espanyol està fortament marcat per la deficiència de les relacions intergovernamentals. Les escasses reunions entre les diferents administracions gairebé mai no tenen un caràcter informatiu ni responen a la voluntat de crear línies de govern conjuntes. Normalment consisteixen en negociacions bilaterals entre el Govern central i una autonomia, en què cada part intenta d'intercanviar suport per polítiques que persegueixen interessos particulars. Això és degut al fet que certes comunitats autònomes no volen haver de sotmetre els seus interessos a la voluntat o a l'aprovació de la resta d'autonomies, ni haver de modificar la línia política en favor dels interessos del conjunt de l'Estat. De vegades s'ha argumentat que les reunions multila-

terals en què es defineixen línies d'acció conjuntes van en contra del mateix principi d'autonomia, ja que comporten renunciar a l'orientació política particular de cada territori.

Davant la deficiència dels mecanismes de participació de les CA esmentats més amunt, hi ha molt poca participació directa i interacció entre aquestes en la vida política estatal, fet agreujat per l'absència de fòrums preparats per a l'intercanvi real entre CA i Estat.

Els principals mecanismes de cooperació són:

- Conferències de transferència: Les que regulaven les transferències de l'Estat a les CA.
- Convenis entre Estat i CA (sorgits després de la promulgació de la Constitució, com una manera d'assegurar el funcionament correcte de les conferències de transferència).
- Comissions bilaterals de cooperació (van aparèixer com una prolongació de les conferències de transferència).
- Conferències sectorials: Només se li atribueix la capacitat de convocar conferències sectorials al Govern central. No hi ha conferències sectorials horitzontals, la qual cosa impedeix la coordinació i la cooperació entre les CA.
- Conferència de presidents autonòmics: Inexistència de conferències de presidents abans de 2004, a causa del bilateralisme de totes les relacions interautonòmiques a Espanya.
- Convenis verticals i horitzontals (convenis per a la gestió de serveis propis i acords de cooperació): Predominen clarament els verticals, i només en el 2001 van aparèixer els primers convenis multilaterals firmats per un Ministeri i diverses CA. La desconfiança vers els convenis horitzontals desfavoreix també la institucionalització dels acords informals entre CA.
- Òrgans mixtos de coordinació: Tenen una importància extraordinària, gran part de l'articulació de l'Estat autonòmic s'ha fet a través d'aquests. En canvi, no hi ha un model homogeni. És necessari l'establiment d'una instància i la fixació d'uns criteris de decisió que permetin a l'Estat i a les CA aconseguir una orientació coherent de l'exercici de les competències que correspon a cada una de les parts (art. 149.1 i 156.1 CE). Alguns d'ells són: Consell de Política Fiscal i Financera, Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, Consell General de la Ciència i la Tecnologia, etc.

- Plans i programes conjunts i altres procediments mixtos i participats: no estan legisllats i hi ha incoherència entre ells.
- No hi ha cap òrgan on el govern central i els governs autonòmics puguin dialogar i negociar sistemàticament els problemes més importants que els afecten.

El procés a Espanya, per l'absència d'òrgans multilaterals, camina cap a una extensió del bilateralisme. En aquells àmbits en els quals una comunitat autònoma aconsegueix alguna cosa bilateralment, la resta de CCAA s'esforcen a aconseguir el mateix mitjançant les seves pròpies pressions. En definitiva, la cooperació interadministrativa a Espanya tendeix a consistir en un intercanvi de favors, i a limitar-se als moments en què les dues forces polítiques es necessiten i es poden beneficiar mútuament.

## 2.6. Justícia constitucional

En la majoria de sistemes federals, els tribunals constitucionals, com a únics intèrprets de la Constitució, s'encarreguen de resoldre els conflictes competencials entre el Govern central i els regionals, i els d'aquests últims entre ells mateixos. Quan un nivell de govern considera que l'acció legal o administrativa d'un altre afecta el seu àmbit competencial, pot plantejar un recurs en contra. A Espanya, el Tribunal Constitucional també adopta aquest paper d'àrbitre en el conflicte entre comunitats autònomes.

El conflicte sobre l'abast competencial de cada unitat de govern pot revestir a Espanya dues formes principals. D'una banda, es poden plantejar conflictes de competències entre governs. Aquest procediment dirigeix la violació de l'espai competencial d'una comunitat autònoma a través de les normatives i actes executius del govern d'una altra comunitat. D'altra banda, es pot presentar un recurs d'inconstitucionalitat. Si bé aquest procediment no està reservat a la resolució de conflictes competencials, els parlaments i els governs de cada unitat territorial estan autoritzats a plantejar aquesta mena de recursos contra lleis centrals o autonòmiques que afectin l'àmbit de la seva autonomia.

El paper del Tribunal Constitucional espanyol com a mediador en els conflictes entre els diferents nivells de govern és especialment rellevant en el cas d'Espanya per dues raons. D'una banda, la manca d'institucions que facilitin la comunicació i la negociació entre comunitats autònomes i entre aquestes comunitats fa que la conflictivitat competencial en forma de litigi sigui molt més alta que en la majoria de sistemes federals. De l'altra, com que no hi ha mecanismes alternatius de canalització d'aquests conflictes, el Tribunal Constitucional s'estableix com a única institució capaç d'oferir-hi solucions.

### Bibliografia recomanada

Per a un estudi més detallat sobre la cooperació intergovernamental a Espanya, vegeu:

**S. Leon; M. Ferrin (2011).** *Intergovernmental cooperation in a decentralised system: The sectoral conferences in Spain.*



## 2.7. Reforma constitucional

El sistema federal parteix de la idea que l'organització territorial de l'Estat i l'autonomia competencial de les regions no es pot deixar en mans de les majories determinades de cada moment i que, per tant, cal que el seu reconeixement tingui caràcter constitucional. A primera vista pot semblar que la indefinició del model d'Estat en la Constitució espanyola i el caràcter dispositiu de les competències i el procés de reforma constitucional no proporcionen prou protecció constitucional de l'autonomia i que aquesta autonomia és completament variable, segons les forces polítiques de cada moment. Si bé la protecció constitucional de l'autonomia no es deriva només del text constitucional en si, gaudeix de garanties i proteccions que no permeten que majories (ni ordinàries, ni reforçades) la restringeixin.

La Constitució espanyola és rígida en el sentit que és difícil de reformar, i pràcticament impossible, per a una majoria conjuntural. Es preveuen dos procediments de reforma.

El primer és el de renovació parcial del text constitucional i requereix una majoria de tres cinquenes parts de les Corts, i referèndum popular si una desena part dels diputats i senadors el demanen. El títol VIII de la Constitució, en què es regula l'organització territorial del poder, és susceptible de ser alterat per aquesta via.

La segona via de reforma afecta el conjunt de la Constitució i és particularment difícil perquè requereix el suport de dues terceres parts de les Corts, la dissolució d'aquestes dues terceres parts, que es facin eleccions, la ratificació del nou text constitucional per les noves Corts i un referèndum popular obligatori.

Si bé és cert que la Constitució només preveu la participació de les comunitats autònomes en la iniciativa de la reforma, no participen en el procés d'elaboració i aprovació del nou text. Aquesta és potser la diferència més assenyalada entre el sistema autonòmic espanyol i els sistemes federals més habituals. Com en el cas del Senat, aquesta deficiència s'explica fàcilment per la incertesa en el moment d'elaboració de la Constitució sobre la configuració de l'Estat autonòmic, el nombre i les competències de les comunitats autònomes, de manera que era impossible establir un sistema de reforma que en requerís la participació.

Tot i això, el sistema autonòmic estableix un mecanisme fonamental de garantia de l'autonomia i les competències de les comunitats autònomes.

D'una banda, estableix el principi d'autonomia en l'article 2, de manera que un cop posada en pràctica les comunitats tenen el dret constitucionalment irrevocable de mantenir-la. De l'altra, el fet que l'assimilació competencial es dugui a terme per mitjà dels estatuts d'autonomia per mandat constitucional i els procediments reforçats en l'elaboració i aprovació d'aquests estatuts els

donen un caràcter constitucional, tot i ser producte de poders constituïts. El revestiment constitucional dels estatuts es posa de manifest en dos aspectes principals:

D'una banda, formen part del que el Tribunal Constitucional considera el bloc de la constitucionalitat, és a dir, els poden utilitzar com a paràmetre per a decidir la constitucionalitat d'una llei o en resoldre un conflicte de competència. D'altra banda, els estatuts són textos legals de forta rigidesa. La seva reforma requereix majories qualificades i de vegades el referèndum de la població de la comunitat autònoma, de manera que els principis i les competències que comprenen tampoc no poden ser fàcilment modificables per les majories passatgeres de les comunitats autònomes.

## **2.8. Referència constitucional**

Es pot dir, doncs, que la referència constitucional en els estatuts d'autonomia per a la definició de l'àmbit competencial de cada una és el que ofereix garanties a l'autonomia. Així, doncs, cal distingir entre la flexibilitat dels sotres competencials que les comunitats poden assolir i la manca de proteccions constitucionals.

## **2.9. Sistema electoral**

El sistema electoral que es fa servir a Espanya en la selecció de diputats al Congrés consisteix en la fórmula d'Hondt, un dels tipus de representació proporcional amb certes correccions majoritàries, i estableix la circumscripció provincial. Aquest sistema afavoreix principalment la representació dels partits grans en el territori nacional i dels minoritaris que tenen el vot concentrat territorialment. Aquesta tendència ha comportat la desaparició de diversos partits d'àmbit estatal incapaços d'assolir majories àmplies (com és el cas del CDS), i la proliferació de partits d'àmbit autonòmic i regionalistes. Si bé no es pot dir que la intenció original en l'adopció d'aquest sistema fos la participació dels partits territorials en la formació de majories parlamentàries i de govern, en la pràctica els ha situat en posicions «frontissa».

## **2.10. Coalicions de govern**

Com en la majoria d'estats federals, el sistema polític espanyol no reserva ni facilita governs de coalició en què membres de diferents partits ocupin determinats càrrecs executius. Fins i tot en les ocasions en què les coalicions han estat necessàries, han estat només de tipus parlamentari i no executives.

### 3. Espanya és un Estat federal?

La manca d'algunes de les institucions típiques del federalisme i de reconeixement explícit del sistema polític espanyol com a federació, ha generat un debat continu sobre la naturalesa del model d'Estat a Espanya. Actualment, les posicions es troben entre les que consideren que l'Estat de les autonomies és una versió d'Estat federal i les que el veuen com un model d'organització *sui generis*, que no correspon a cap tipus predefinit d'estructura territorial.

El debat sobre la naturalesa de l'Estat espanyol ha estat molt polititzat. Cada partit polític defensa una postura o una altra, segons definicions parcials o il·lusions teòriques sobre el que és el federalisme o el que ot arribar a assolir. En general, els partits polítics tendeixen a entendre l'estat de les autonomies com un model específic del cas d'Espanya. La gran diferència és que mentre que els partits d'àmbit estatal consideren les reformes cap al federalisme desitjables, els partits nacionalistes s'oposen al federalisme. El PP sembla que està a favor de mesures federalitzants amb la idea que comporten l'homogeneïtzació competencial i la representació equilibrada de les diferents comunitats autònomes en les institucions de l'Estat. El PSOE ha afegit al seu programa polític certes reformes institucionals per tal de configurar un federalisme espanyol asimètric. En aquest cas, no es posa tant d'èmfasi en l'homogeneïtzació competencial com a mesura federal, sinó en la instauració de mecanismes de representació de les comunitats autònomes al centre, especialment mitjançant la reforma del Senat. Els partits nacionalistes principals, CiU, PNB i BNG, s'oposen al federalisme i, com el PP, entenen que implica la igualació competencial i de representació al centre. En realitat, només des de cercles acadèmics es considera que l'Estat autonòmic ja és una federació, tot i la manca d'una homogeneïtzació competencial completa, i d'institucions de representació de les autonomies en els òrgans de decisió del centre.

Exposem breument els principals arguments en contra i a favor de la visió d'Espanya com a federal.

#### Manca de reconeixement exprés en la Constitució

- **NO:** La manca de reconeixement oficial d'Espanya com a federalisme i el caràcter obert i programàtic de la instauració d'autonomies han fet que molts sectors, acadèmics o no, prefereixin considerar-lo davant el dubte com a estructura *sui generis*.
- **SÍ:** En aquest aspecte, la posició del sí es pot resumir amb la frase popular que diu que «l'hàbit no fa el monjo». En altres paraules, el reconeixement formal del federalisme no implica que no ho sigui. De la mateixa manera que Suïssa s'anomena Confederació Helvètica tot i que no ho és, el cas

espanyol, a la inversa, és una federació tot i que no ho digui enlloc, ja que no es va crear una federació sinó que ha esdevingut federal.

### Asimetria

- **NO:** La persistència de diferents nivells competencials entre les comunitats autònomes –principalment els fets diferencials– i la capacitat de negociació unilateral entre l'Estat central i les autonomies amb més recursos polítics i econòmics, no es corresponen amb la idea de federalisme simètric que alguns autors i polítics semblen considerar inherent al federalisme. Des d'aquesta perspectiva, es considera que la divisió de poders ha de ser equivalent en cada entitat territorial i que les úniques diferències han de provenir dels trets objectius de cada comunitat, com ara l'extensió territorial i poblacional, i els trets geogràfics, com ara les competències en matèries marines en comunitats costaneres, i fluvials en les comunitats per on passa un riu.
- **SÍ:** El concepte de federalisme pot incloure tant una divisió simètrica com asimètrica dels poders territorials. Com ja s'ha vist en el mòdul «Disseny institucional en societats plurals: federalisme», el nombre o el tipus de competències no són bons criteris per a determinar la presència o absència de federalisme. Estats regionals poden conferir nivells competencials més importants que els estats federals. Es tracta que la regió sigui titular de la competència i que aquesta titularitat tingui reconeixement constitucional.

### Manca d'institucions típiques federals

- **NO:** Es considera que l'existència d'institucions que permetin a les comunitats autònomes participar en el procés de presa de decisions del Govern central i cooperar en la formulació de la direcció política de l'Estat, com ara un Parlament bicameral, governs i parlaments de coalició, o relacions interadministratives multilaterals i periòdiques, és un tret definitori del federalisme. Així, doncs, la manca d'aquestes institucions i pràctiques en el sistema polític espanyol descarta la possibilitat de considerar-lo com una federació.
- **SÍ:** La presència d'aquesta mena d'institucions és característica dels federalismes cooperatius, però no del federalisme en ell mateix. Si bé pot ser que algunes d'aquestes institucions es trobin en la majoria dels sistemes federals, cap no es troba sempre en tots. Són mecanismes que faciliten la comunicació i l'acció conjunta, i que fins a cert punt poden reduir les tendències centrífugues del federalisme. Així, doncs, aquestes institucions poden ser mitjans per al bon funcionament del federalisme, però no són indispensables per a definir-lo.

### Protecció constitucional de l'autonomia

- **NO:** Com hem vist en l'apartat anterior, la Constitució espanyola no reconeix explícitament la naturalesa federal de l'Estat espanyol i, a més, permet que les forces polítiques estatals reformin la Constitució sense participació de les comunitats autònomes en l'elaboració del nou text constitucional, de manera que en podrien afectar els poders unilateralment.
- **SÍ:** El dret a l'autonomia està reconegut en l'article 2 de la Constitució i un cop exercit no es pot revocar. Pel que fa a la protecció de les competències específiques de cada comunitat autònoma, estan definides en els estatuts d'autonomia, que tot i ser normes postconstitucionals tenen valor constitucional, ja que desenvolupen mandats expressos de la Constitució, i també atès el seu caràcter consensuat i la rigidesa per a reformar-los.

### **Participació de l'Estat central en l'elaboració i la reforma dels estatuts d'autonomia**

- **NO:** L'estat de les autonomies no es pot considerar federal, atès que les comunitats autònomes no tenen capacitat per a elaborar i canviar els estatuts autònomament, sinó que requereixen l'aprovació de les Corts Generals.
- **SÍ:** La participació de les Corts Generals en l'aprovació i la reforma dels estatuts d'autonomia no és més que un requisit formal, derivat de la incertesa sobre el model d'Estat que s'hauria de configurar i de la remissió constitucional als poders constituïts per a la instauració de les autonomies. Tenen capacitat d'iniciativa tant per a l'accés a l'autonomia com per a la modificació dels estatuts un cop s'ha assolit. A més, la participació de les Corts en la reforma no té lloc fins que la comunitat no ha aprovat el seu estatut, i qualsevol esmena que formulin les Corts requereix el consentiment de la comunitat. En diversos casos, el procediment d'elaboració i reforma també requereix un referèndum per part de la població de la comunitat implicada.

### **Resolució dels conflictes entre l'Estat i les CA**

- **SÍ:** Existència de recurs d'inconstitucionalitat (si és una llei) o conflicte de competències (si és una norma de rang inferior, permet resoldre molts conflictes per via de la negociació, ja que s'ha de fer un requeriment previ per part del govern perquè retiri la norma) al TC.
- **NO:** L'alt grau de politització del Tribunal Constitucional impedeix que sigui un garant inequívoc i reconegut per totes les parts de la Constitució. A més, la politització al seu torn dels recursos converteixen el Tribunal Constitucional en un òrgan ineficaç.

### **Distribució de les competències i relació entre el Govern central i les CA**

- **SÍ:** Fins i tot amb caràcter obert, la Constitució genera un catàleg de competències exclusives de les CA. El principi de subsidiarietat, a més, beneficia les CA. Les relacions entre Estat-CA estan basades en el principi de lleialtat autonòmica.
- **NO:** El caràcter obert permet invasió del Govern central. El sistema espanyol no té establerts mecanismes de relació entre poders. Les relacions interautonòmiques existents són fonamentalment informals.

### Altres elements

Alguns elements que es poden considerar insuficients d'Espanya com a Estat federal són:

- **Finançament de les CA.** El sistema espanyol ha destacat per la poca autonomia fiscal respecte d'altres models. No obstant això, des de la LOFCA, i l'acord de reforma del finançament d'1 de gener de 2002, s'avança cap a la major cessió d'impostos per part de l'Estat, acceptat per totes les CA. No obstant això, els problemes de finançament són comuns a qualsevol federació.
- **Relacions de les CA amb Europa.** Hi va haver un intent d'incrementar els mecanismes de participació de les CA en l'àmbit europeu, encara que només es va descentralitzar l'execució de les polítiques europees. Un altre element va ser la participació de les CA en el Comitè de Regions i les oficines de representació de les CA a Europa, a més de la cooperació transfronterera entre regions (CARCE: Conferència per a Assumptes Relacionats amb les CCEE). Els models federals tendeixen a concentrar la representació exterior en el govern federal, però han d'establir mecanismes d'agregació i coneixement dels interessos subestats a l'hora de defensar internacionalment les posicions. No obstant això, en altres països europeus també és comú que hi hagi poca participació de les entitats subestats en la UE. La UE és una unió d'estats i són aquests els qui representen els governs subestats.

## 4. Impacte de l'Estat autonòmic

Són múltiples els àmbits en els quals l'Estat autonòmic, tal com està construït, té un impacte sobre aspectes d'interès des de la ciència política. En aquest mòdul, a més de conèixer el procés espanyol, hem de ser capaços d'interpretar i analitzar les conseqüències que el disseny institucional té sobre el comportament dels actors polítics i socials, emprant les eines de capacitat explicativa i predictiva que el marc neoinstitucional ens aporta. Exposarem breument tres dels possibles camps d'estudi:

**Descentralització dels partits polítics d'àmbit estatal:** Els principals partits d'àmbit estatal, PP i PSOE, han experimentat forts processos de descentralització de les seves estructures de poder. Això ha generat tres resultats:

1) Els líders nacionals han augmentat la dependència de les seves marques autonòmiques, tant en la mobilització electoral, com en el repartiment intern del poder.

2) Els líders autonòmics necessiten menys les seves marques estatals per a l'èxit electoral. Els seus resultats no depenen tant que aquest partit tingui més o menys arrelament en les eleccions generals. Això els proporciona incentius per a marcar la seva línia.

3) Això també genera escenaris en què les línies partidistes, que tradicionalment han dominat l'escena política espanyola, siguin substituïdes per les territorials. En la negociació del finançament autonòmic, per exemple, hem vist com les comunitats riques, independentment del partit que les governa, s'han alineat conjuntament.

**Partits regionalistes i discursos autonomistes:** El col·lapse de la UCD, que va deixar moltes elits regionals sense una marca electoral viable, unit a l'atractiu d'esferes de poder autonòmiques, va generar, sobretot els anys vuitanta, una irrupció de marques regionalistes en zones d'Espanya amb poca identitat regional.

Paral·lelament, la necessitat dels partits d'àmbit estatal de competir a escala regional amb aquests partits i la necessitat de presentar-se davant del seu electorat com a no dependents de les instàncies centrals, ha fet que molts dels seus líders autonòmics adoptin discursos d'alt contingut regionalista.

**Importància dels partits nacionalistes per a la governabilitat:** El sistema electoral espanyol, amb un fort tomb majoritari, ha generat incentius perquè hi hagi dos grans partits d'àmbit estatal. En l'actualitat, la transformació del sistema de partits ha canviat aquesta situació, però no és descartable que a

mitjà termini, dues forces polítiques tornin a obtenir una majoria de vots cadascuna en cada bloc ideològic. El bipartidisme imperfecte estatal ha fet que els partits d'àmbit autonòmic fossin la clau per a sortir del desbloqueig sense majories. En tenir aquests partits la descentralització com a punt fonamental de les seves demandes, s'ha generat un escenari en el qual aquesta s'ha convertit en la política clau en l'intercanvi de suports parlamentaris i, per tant, en un assumpte fonamental en l'agenda política.

**Incentius per a un sistema de negociació contínua:** El caràcter obert de la Constitució, la inexistència de mecanismes obligatoris de cooperació, la naturalesa bilateral de les relacions verticals CA- Estat, entre d'altres, generen que tots els actors de l'escenari polític espanyol tinguin incentius per a utilitzar el replantejament del sistema com a eina d'acció i supervivència política.

**Dificultats per a atribuir responsabilitats:** Com estudiàvem en el mòdul «Les promeses (no sempre acomplertes) del federalisme», els ciutadans podem tenir en entorns federals problemes per a atribuir responsabilitats al nivell de govern competent. A Espanya aquest ha estat el cas de manera molt notable. Probablement perquè hem passat d'un Estat autoritari i fortament centralitzat a un altre amb diversos nivells de poder democràtics, els ciutadans moltes vegades no saben qui proveeix cada servei públic. Aquesta incapacitat és menys intensa al País Basc i Navarra, on les majors cotes d'autonomia fiscal fan que els ciutadans en tinguin un millor coneixement.

Estudis recents mostren que els ciutadans tenen problemes especialment en estats mitjans de descentralització. En estats avançats o baixos de descentralització, els ciutadans saben que un dels nivells, el central o regional, proveeix la majoria dels serveis, per la qual cosa encerten més i són capaços d'atribuir millor l'èxit o fracàs d'aquestes. En canvi, en estats mitjans de descentralització, els ciutadans solen fallar més en les enquestes quan se'ls pregunta a qui pertany cada competència. Per això, des d'un punt de vista de teoria democràtica, estats amb una distribució complexa del poder com Espanya poden esdevenir menys fàcils per a retre comptes.

No obstant això, també es comprova que, a mesura que passa el temps, els ciutadans actualitzen la seva informació i són millors a l'hora d'atribuir responsabilitats. És a dir, els ciutadans aprenem i ens adaptem a poc a poc al context institucional.

Un segon aspecte de l'atribució de responsabilitats és la informació. Com ja hem vist en el mòdul «Les promeses (no sempre acomplertes) del federalisme», les teories federals solen donar per fet que el ciutadà està més ben informat sobre les polítiques que emanen de nivells més pròxims que dels més allunyats. En canvi, l'estructura dels mitjans de comunicació fa que en ocasions el ciutadà estigui més informat del que ocorre en nivells de poder més allunyats. L'existència de campanyes electorals autonòmiques simultànies en moltes CA (totes menys Catalunya, País Basc, Galícia i Andalusia) no ajuda. Com dèiem



en el mòdul anterior, quan les eleccions són concurrents, el marc de campanya dels mitjans de comunicació s'estatalitza molt més i les campanyes giren més al voltant d'assumptes de política estatal. Això també ha ocorregut quan, per exemple, Andalusia ha decidit fer coincidir les seves eleccions autonòmiques amb les generals en tot l'Estat.

## 5. La reforma pendent d'aprofundiment federal

Fins ara ja hem mostrat els aspectes en què l'Estat autonòmic és federal i les limitacions i deficiències que s'observen en el seu funcionament. Això posa de manifest quines són les reformes més evidents que l'Estat autonòmic ha de dur a terme perquè pugui ser un marc institucional que afavoreixi la integració. Seguim aquí fonamentalment la llista i propostes no exhaustives que presenta Aja (2014; capítol 8):

- Transformació del Senat:** Dues són les limitacions fonamentals del Senat. Primer, que la Constitució no preveu veritables mecanismes pels quals aquest sigui un òrgan decisiu en la presa d'algunes decisions. No té cap paper en el nomenament, control o enderrocament dels governs i ni tan sols és decisiu en assumptes que afecten directament les autonomies. Aquest, sens dubte, és un aspecte pendent de reformar. En segon lloc, i probablement més important, és que, fins i tot amb més possibilitats d'influir en la legislació i presa de decisions, el Senat actual no és una cambra de representació territorial. Per contra, és una institució en la qual els partits d'àmbit estatal i els polítics estatals són predominants. En aquest sentit, i per convertir el Senat en un veritable òrgan de representació territorial, algunes veus reclamen una reforma del Senat a l'alemanya en la qual tots els representants (i no un terç com en l'actualitat) siguin de designació autonòmica i, d'alguna manera, agents d'aquestes.
- Canvi de la distribució de competències:** Ja hem parlat de l'ambigüitat calculada i deliberada del constituent durant la Transició per evitar els assumptes més espinosos del capítol territorial. Com a conseqüència, el catàleg de competències i la seva divisió en dues vies no està prou definit i, sobretot, deixa espai per a la concurrència, alhora que la Constitució no dóna pautes per a resoldre les contradiccions i el que Aja anomena «competències creuades». Així, el poder de l'Estat de desenvolupar normativa bàsica sobre matèries autonòmiques porta al conflicte continu amb les CA, a la utilització constant dels recursos al TC i a la capacitat de l'Estat central de limitar enormement el marge de maniobra que preveuen els estatuts. Una millor definició de competències i el fet de resoldre el marge d'acció de les institucions centrals són aspectes urgents.
- El Tribunal Constitucional:** Relacionat amb allò que s'acaba d'exposar, el TC és un òrgan inoperatiu i molt polititzat. Cal resoldre els processos d'elecció dels seus membres i impedir que es converteixin en mera representació dels interessos partidistes que repliquen els criteris de proporcionalitat dels suports parlamentaris. També convé replantejar els termes dels recursos constitucionals i si els recursos són anteriors a l'entrada en vigor d'una llei o no (recordem la sentència del TC sobre l'Estatut català un cop

### Bibliografia recomanada

Per a conèixer amb més detall aquestes propostes i d'altres és fonamental la proposta de Aja, E. (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza Editorial.

### Bibliografia recomanada

Per a conèixer les claus del finançament autonòmic i per què ha estat tan inestable, és imprescindible el llibre col·lectiu *La financiación autonómica: Claves para comprender un (interminable) debate*, d'Alianza Editorial.

aquest ja era vigent). En aquest debat, també és rellevant tenir en compte que és absolutament necessari trobar vies per a descarregar el Tribunal Constitucional. Aquest tipus de tribunal és fonamental en un Estat federal, i els seus entrebancs no solament comporten la seva inoperància, sinó també la paralització del conjunt de la maquinària federal.

- **Adaptació de les institucions judicials a l'Estat autonòmic:** Hi ha un doble vessant de centralitat del sistema judicial que hauria de ser reformat en clau federal. En primer lloc, igual que el Tribunal Constitucional, l'òrgan de govern dels jutges, el Consell General del Poder Judicial, està fortament centralitzat i funciona de corretja de transmissió de la distribució de forces partidistes a escala estatal. En segon lloc, Aja argumenta que caldria donar més protagonisme als tribunals superiors de justícia de les CA perquè esdevinguin veritables tribunals d'última instància a escala autonòmica, deixant el Tribunal Suprem exclusivament per a la unificació de doctrina.
- **Constitucions autonòmiques:** Els estatuts d'autonomia tenen una doble naturalesa. D'una banda són les normes superiors de les CA. D'altra banda, formalment són lleis orgàniques aprovades per les Corts espanyoles. Reforçar el primer aspecte, convertint-los en veritables normes superiors de l'ordenament jurídic autonòmic seria un pas endavant. Un cop resolts els dilemes competencials amb una millor regulació constitucional, els Estatuts d'Autonomia podrien deixar de ser simple concreció d'un catàleg de competències aprovat per l'Estat i convertir-se en una veritable norma superior, d'àmbit i reforma exclusivament autonòmica, que reguli les institucions autonòmiques i la creació dels drets addicionals que es decidissin.
- **Incorporació de les CA a les relacions intergovernamentals:** Ja hem esmentat també que les relacions intergovernamentals són una de les falles fonamentals de l'Estat autonòmic. Aquestes esdevenen encara més rellevants pel caràcter de moltes competències que estan compartides *de facto*, ja sigui perquè són àrees tangencials que necessiten la col·laboració o coordinació amb l'altre nivell de govern o perquè l'Estat té la potestat de crear una legislació marc que després les CA desenvolupen. D'una manera o altra, es necessiten mecanismes de coordinació i cooperació que facilitin una millor harmonia entre la tasca legislativa i executiva dels governs a Espanya. Els mecanismes intergovernamentals també permeten resoldre conflictes entre àmbits de govern sense necessitat de judicialitzar-los. En aquest sentit, és rellevant el silenci absolut, en part per falta d'una previsió clara de com seria l'Estat autonòmic, en la Constitució sobre com institucionalitzar mecanismes d'entesa entre l'Estat i les CA. Institucionalitzar fòrums com la Conferència de Presidents, a la qual es podria atorgar un caràcter consultiu diari, podria millorar l'articulació de l'Estat autonòmic.
- **Constitucionalització de les regles bàsiques de finançament autonòmic:** El finançament autonòmic, la seva arbitriietat i inestabilitat i els

resultats que ha generat són al centre del descontentament d'algunes CA. La Constitució, fins ara, no serveix de contenció a aquest fet, ja que es limita a enunciar els principis d'autonomia, coordinació, solidaritat, que en abstracte permeten multitud de resultats.

Una reforma constitucional seria una oportunitat per a esbossar aquests principis amb una mica més de detall i proposar uns paràmetres que guiïn el repartiment sense que quedin a mercè de la conjuntura dels equilibris polítics del moment en què es negocia. Igualment, la Constitució no solament hauria d'introduir restriccions sobre com es configuren les regles de repartiment, sinó també limitar l'arbitrarietat dels resultats. La constitucionalització del principi d'ordinalitat com a restricció seria una solució per a conjunta solidaritat i autonomia.

- **Reflex constitucional de la plurinacionalitat de l'Estat:** La Constitució va arribar en aquest punt de nou a una ambigüitat calculada que en permetés l'aprovació. Trenta-cinc anys després, les enquestes ens mostren que els ciutadans tenen múltiples maneres de conviure.

Així mateix, hi ha dos punts conflictius on els experts no acaben d'arribar a un consens, probablement a causa de la càrrega política dels dos assumptes. En primer lloc, l'asimetria de l'Estat. Com hem estudiat en el mòdul, l'asimetria és un element comú en el federalisme. Els seus avantatges sobre el paper són clars, ja que permet l'acomodació de l'organització territorial de l'Estat a les preferències de les diferents regions. Així, hi haurà algunes regions on hi ha més demanda o necessitat de descentralització de certs àmbits de decisió, mentre en altres la descentralització de certes polítiques no té sentit o senzillament no és desitjada pels ciutadans (per exemple, la justícia o la gestió de les premses). En un àmbit de divergència de preferències, com el que hem descrit més amunt, tindria sentit coordinar preferències antagòniques amb més autonomia a les regions on el pols descentralitzador o independentista és més fort. En canvi, hem de ser també conscients que l'asimetria sempre té un component desestabilitzador. Com analitzàvem en el mòdul anterior, els beneficis teòrics d'un disseny de la descentralització poden quedar molt lluny dels beneficis reals un cop actors polítics estableixen les seves estratègies polítiques en aquest context. L'asimetria pot ser un assumpte amb capacitat mobilitzadora per a polítics regionals amb menys autonomia.

En la mateixa línia, el principi d'autodeterminació és el punt més conflictiu i s'enfronta al mateix dilema que l'anterior. El que potser podem dir aquí és que, a diferència de l'asimetria, el reconeixement de l'autodeterminació és inusual en estats federals. Aquesta és més probable que sigui reconeguda en processos de transició o en la fase de creació o emergència d'un Estat (pensem en els estats bàltics, Iugoslàvia, Eslovàquia), però és infreqüent en estats consolidats (els referèndums al Quebec i Escòcia són pràcticament els únics exemples).

D'altra banda, és evident que aquesta és una demanda molt generalitzada a Catalunya i que reflecteix la polarització en el conjunt de l'Estat sobre el model territorial de què parlàvem més amunt.

Finalment, cal fer una reflexió sobre la possibilitat d'una reforma constitucional. Alguns d'aquests assumptes afectarien el nucli dur de la Constitució i, per tant, seguirien la via reforçada de reforma regulada a l'article 168 CE. Això implica l'aprovació per dos terços de cada cambra, dissolució de les Corts, aprovació de nou per dos terços de cada cambra i ratificació en referèndum. A ningú se li escapa que aquesta reforma només és possible amb un suport altíssim entre partits. Com mostràvem en el mòdul "Les promeses (no sempre acomplertes) del federalisme", un cop tenim en compte els incentius polítics d'actors i partits polítics, el federalisme no sempre aconsegueix els seus objectius ni es dissenya de manera òptima. Així, un procés *holding together*, només és possible si els partits estatals que tenen capacitat de bloquejar la reforma hi veuen un rèdit electoral. La separació entre electorats estatal i regional de la qual hem parlat no ajuda a alinear guanys polítics pels dos costats, de manera que la reforma es converteix en molt difícil.

## 6. La relació entre federalisme i integració a partir del cas d'Espanya

Aquest apartat mira de tancar el curs intentant connectar la teoria del mòdul «Processos, institucions i integració» amb la pràctica. L'estudi de les estructures institucionals del federalisme espanyol ofereix la possibilitat d'avaluar la capacitat del federalisme per a satisfer les funcions que n'expliquen l'existència. A més, el contrast entre teoria i pràctica permet determinar algunes de les condicions que faciliten o dificulten la capacitat de les estructures polítiques federals d'assolir la integració en estats multinacionals, en concret, i la interrelació entre institucions i processos polítics.

### Funció econòmica del federalisme

En el curs hem vist que sovint les estructures federals responen a la voluntat de crear beneficis econòmics per a les unitats territorials que componen la federació. En concret, el federalisme proporciona la possibilitat de generar economies d'escala, ja que el conjunt de regions comparteixen els costos de la provisió de determinats serveis que si fossin independents s'haurien d'assumir individualment. A més, les comunitats més riques tendeixen a beneficiar-se de la possibilitat d'estendre el territori de lliure comerç, i les més pobres, de la provisió de serveis que no podrien assolir com a estats independents. La literatura tradicional centrada en el paper econòmic del federalisme està d'acord que l'interès econòmic de pertànyer a la federació proporciona estabilitat al sistema. En la mesura que les parts es beneficien del tot, no hi ha (tantes) tendències centrífugues.

El paper estabilitzador del benefici econòmic ha estat qüestionat per les teories (presentades en el mòdul «Disseny institucional en societats plurals: federalisme») que consideren que el federalisme és inestable per definició, atesa la tendència de cada part a desfer-se dels costos de pertànyer a la federació de cara a maximitzar-ne els beneficis. Però fins i tot si aquesta tendència no es donés, la funció econòmica del federalisme corre risc en els sistemes federals contemporanis. La formació d'estructures supranacionals com la Unió Europea o la NAFTA, i els efectes de la globalització entesa com a interdependència creixent entre els estats, fa que els beneficis econòmics tradicionals del federalisme s'esvaeixin.

D'una banda, les parts components d'un Estat federal ja no necessiten la vinculació a l'Estat federal per tal d'aprofitar les economies d'escala. Ara poden mantenir la independència i beneficiar-se de la participació en estructures supranacionals. D'altra banda, aquestes estructures també representen l'eliminació de barreres econòmiques entre espais territorials més amplis que els de la mateixa federació. I, finament, les regions més pobres encara podrien subsistir

com a estats independents a partir de les subvencions i els serveis que ofereixen les estructures supranacionals. En aquest context, les regions poden assolir els beneficis econòmics que tradicionalment proporcionava la federació, sense perdre la independència. Des d'aquest punt de vista, té sentit que les demandes secessionistes siguin vives en els estats federals, tot i que encara resultin beneficiosos. Així, doncs, en contra de la intuïció general, la globalització pot alimentar moviments secessionistes, més que no pas deixar-los per obsolets.

### **Funció política del federalisme**

Si bé és cert que el federalisme proporciona entitat i poder polític a les regions i permet que posin en pràctica les seves opcions polítiques particulars, no és clar que siguin suficients per a rebaixar les tendències centrífugues i satisfer les demandes nacionalistes. Molts sistemes federals són inestables. Les demandes perifèriques d'independència o a favor de cotes més altes d'autonomia són comunes, especialment en societats multiculturals. Espanya és un clar exemple de la incapacitat de les estructures d'autogovern per a satisfer les demandes perifèriques. Tot i haver assolit el grau de descentralització més alt de la història, les demandes perifèriques han anat escalant. Les posicions dels partits polítics nacionalistes s'han radicalitzat des del començament del procés de descentralització. A més, han sorgit una pluralitat de partits regionalistes i de faccions territorials dins els partits d'àmbit estatal que també reivindiquen més competències. Així, doncs, l'autogovern no sembla haver integrat la societat espanyola. En tot cas, sembla que, en permetre la diferència, l'ha multiplicat i ha deixat cada vegada més dèbils els llaços d'unió entre les diverses parts.

## **7. Èxits i fracassos de neoinstitucionalisme a la llum del cas espanyol**

Aquest apartat explora la capacitat explicativa de la perspectiva institucionalista presentada en el mòdul «Processos, institucions i integració», a partir de l'experiència espanyola.

### **Capacitat explicativa**

D'una banda, s'estudia la capacitat de les institucions federals per a explicar el conflicte polític, o el seu èxit o fracàs en assolir la integració dels diferents grups socials.

Sens dubte, les institucions polítiques del sistema federal espanyol han tingut un paper fonamental en el desenvolupament del funcionament de la vida política actual a Espanya. L'adopció del sistema autonòmic ha donat lloc a la consolidació i multiplicació de partits polítics nacionalistes i perifèrics, a la limitació del nombre de partits d'àmbit nacional, i als mecanismes d'interacció confrontatius entre els diversos governs. La vaguetat constitucional sobre el nivell competencial de les comunitats autònomes ha afavorit l'espiral de reivindicacions que caracteritza la vida política espanyola, i la recerca constant de més poders, i més importants, que en la resta d'autonomies. En certa mesura, les reivindicacions de les comunitats autònomes i el tipus d'interacció entre elles, i entre comunitats i el centre, es produeixen per la naturalesa no cooperativa o competitiva del federalisme espanyol.

Així, doncs, si bé cal reconèixer la capacitat explicativa de les institucions federals sobre el funcionament de la vida política espanyola, no es pot dir que hagin assolit precisament la integració de la societat espanyola i la convivència estable entre els diferents grups socials que la integren.

### **Capacitat predictiva**

De l'altra, s'analitzen les dificultats del disseny institucional, és a dir, la capacitat de preveure els efectes de les institucions sobre el procés polític.

Pel que fa a la possibilitat de preveure els efectes del conjunt institucional sobre el funcionament de la vida política, l'exploració del procés de descentralització a Espanya posa en relleu dies de dificultats. D'una banda, no sempre es poden preveure els efectes de les previsions institucionals. L'exemple més clar és la previsió constitucional de dues vies d'accés a l'autonomia. Si bé estaven dissenyades amb el propòsit de satisfer les demandes dels nacionalismes més forts, van donar lloc a una cursa competencial entre el conjunt de les comunitats autònomes i un sentiment de greuge mutu. Així, doncs, les institucions



no sempre generen efectes sobre la realitat que es vol adreçar. D'altra banda, a Espanya el conjunt institucional és clarament el resultat d'un pacte polític concret: el que era possible assolir en el moment de l'elaboració de la Constitució. D'aquesta manera, el panorama institucional no sempre pot respondre a objectius objectivament desitjables, sinó als compromisos necessaris entre les diferents posicions polítiques.

Si bé és cert que les institucions influeixen directament en la vida política, la magnitud d'aquesta influència és difícil de determinar. A més, les institucions no sempre afecten la realitat que es volia adreçar ni produeixen els resultats que s'esperaven. Així, doncs, la idea mateixa del disseny constitucional, com a eina de transformació previsible de la vida política, és força limitada.

En definitiva, les institucions polítiques tenen un paper causal en la vida política, però no sempre generen els resultats que se n'esperava originalment. Així, doncs, la possibilitat de dissenyar el sistema institucional de cara a assolir un determinat canvi o reacció política és limitada. La capacitat parcial de les institucions polítiques per a determinar el curs dels processos socials posa en relleu la necessitat d'un nou paradigma d'integració, que explori alternatives addicionals a la institucional per a assolir-la.



## Bibliografia

### Lectures obligatòries

**Colomer, J. M.** (1998). «The Spanish 'state of autonomies': Non-institutional federalism». *West European Politics* (núm. 21, vol.4, pàg. 40-52).

**Keating, M.; Wilson, A.** (2009). «Renegotiating the state of autonomies: Statute reform and multi-level politics in Spain». *West European Politics*, (núm. 32, vol. 3, pàg. 536-558).

### Bibliografia recomanada

**Aja, E.** (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza Editorial.

**Aparicio, M. A.** (1999). «Una interpretación textual del Título VIII de la Constitución Española de 1978 sobre la distribución territorial del poder político». A: *Aparicio, M.A.* (dir.) (1999) *La descentralización y el federalismo: Nuevos modelos de autonomía política*. Barcelona: Cedecs.

**Cruz Villalón, P.** (1981). «La estructura del estado, o la curiosidad del jurista persa» *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* (número monogràfic 4).

**León, S.; Ferrín Pereira, M.** (2011). Intergovernmental cooperation in a decentralised system: The sectoral conferences in Spain. *South European Society and Politics* (núm. 16, vol. 4, pàg. 513-532).

**León, S. (coord.)** (2015). *La financiación autonómica: Claves para comprender un (interminable) debate*. Madrid: Alianza Editorial.

**Muñoz, J; Tormos, R.** « El apoyo a la independencia en Cataluña: ¿identidad o cálculo económico?». *Zoom Político* (núm. 19). Fundación Alternativas.

