

## **Catalunya i el seu Estatut d'autonomia**

Adrià RODÉS MATEU

**Aquest article se centra en el paper de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 i la seva reforma l'any 2006, en la creació i el desenvolupament de l'estat autonòmic espanyol com a model eclèctic de forma d'organització territorial de l'estat, que combina elements típics de l'estat unitari i de l'estat federal.**

### **1. Introducció**

L'Estat espanyol és, junt amb l'estat francès, un dels estats més antics d'Europa, i, seguint França, des del s. XIX s'ha manifestat a Espanya una forta tendència a la centralització. Ara bé, els intents de consolidar una estructura unitària a Espanya, han topat amb dificultats molt més fortes que les que hi han pogut haver a França. Entre aquestes dificultats, cal destacar la resistència del diversos moviments autonomistes, especialment els catalans i els vascos. I, també, el fet que la centralització era una tasca difícil ja que la diversitat va ser la nota caracteritzadora, des dels inicis, de la unitat política espanyola<sup>1</sup>.

Precisament, per poder comprendre millor l'autonomia catalana contemporània és indispensable prendre en consideració el paper que juga l'estatut d'autonomia com a norma que completa materialment la Constitució espanyola. En concret, la Constitució espanyola de 1978 i l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 van suposar un canvi radical respecte a la tradicional organització centralista del poder estatal a Espanya. Precisament, l'objecte d'aquest article se centrarà en el paper de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979 i la seva reforma l'any 2006, en la creació i el desenvolupament

---

<sup>1</sup> Fosses, E; Pérez Francesch, J.Ll. *Lliçons de dret constitucional*. Barcelona: Biblioteca Universitaria. Enciclopedia Catalana, 24, 1994, p. 45-55 i 176-178.

de l'estat autonòmic espanyol com a model eclèctic de forma d'organització territorial de l'estat<sup>2</sup>, que combina elements típics de l'estat unitari i de l'estat federal.

## **2. El model constitucional d'organització territorial de l'estat**

Després de quaranta anys de dictadura franquista es va promulgar la Constitució espanyola l'any 1978. Durant la transició democràtica espanyola la qüestió de l'autogovern de les regions va ser molt rellevant i això va donar lloc a un procés irreversible de descentralització de l'estat espanyol. D'aquesta manera, la Constitució es va elaborar buscant el consens de les diferents forces polítiques parlamentàries per a assolir el màxim grau de suport possible al text constitucional, encara que no hi havia un consens sobre els aspectes concrets del model d'organització territorial de l'estat.

És per l'anterior pel que la Constitució espanyola no estableix cap model concret d'organització polític-territorial de l'estat, deixant la concreció del model territorial espanyol obert perquè la seva definició es realitzés per les forces polítiques postconstitucionals, dintre del que s'ha anomenat el procés autonòmic. La dificultat del consens constitucional sobre el model territorial de l'Estat ha quedat plasmada en l'article 2 de la Constitució espanyola 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.

La manca de consens sobre un model d'estat va motivar que a la Constitució només s'establissin uns principis i estructures generals sobre el model d'estat, remetent-se la seva concreció i el seu desenvolupament a altres normes subconstitucionals, com són els estatuts d'autonomia i les lleis estatals en base a l'article 150 del text constitucional. En conseqüència, la Constitució no estableix un determinat sistema polític descentralitzat, sinó solament les pautes que han de seguir-se en cas que tingués lloc aquesta descentralització (com així ha succeït). 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 segons els tipus teòrics clàssics. Així mateix, la falta d'algunes de les institucions típiques del federalisme i de reconeixement explícit del sistema polític espanyol com una federació, ha generat un

---

<sup>2</sup> Colomer J.M. (1998). "The Spanish 'State of Autonomies': Non-Institutional Federalism". Londres: Frank Casas Publishers. *West European Politics*, vol. 1, núm 24, p. 40-52.

debat continu sobre la naturalesa del model d'estat a Espanya<sup>3</sup>. Actualment, les posicions es troben entre les que consideren que l'estat de les autonomies és un model d'organització *sui generis*, d'estat compost, que no correspon a cap tipus predefinit d'estructura territorial i les que creuen que es tracta d'una versió imperfecte d'estat federal.

### **3. L'estatut d'autonomia de Catalunya en l'estat autonòmic espanyol**

L'estat autonòmic significa la coexistència, en un mateix àmbit territorial, de dos tipus d'ordenaments: l'ordenament jurídic estatal i els ordenaments jurídics autonòmics, fonamentats a la Constitució espanyola i, aquests últims també en els estatuts d'autonomia.

L'estatut d'autonomia és una norma pactada entre la Comunitat Autònoma i l'Estat central, que, a la vegada que s'integra a l'ordenament jurídic espanyol (en forma de llei orgànica, emanada per les Corts Generals espanyoles, segons l'article 81 de la Constitució espanyola), és també la norma institucional bàsica de la Comunitat Autònoma (de manera que tota la producció normativa de la Comunitat Autònoma es troba jeràrquicament subordinada a l'estatut), integrant-se dins del bloc de la constitucionalitat<sup>4</sup>.

L'Estatut, doncs, és la norma per mitjà de la qual es dota de contingut el dret a l'autonomia de Catalunya, és a dir, la que permet que aquesta, com a nacionalitat, accedeixi al seu autogovern i es constitueixi jurídicament com a comunitat autònoma (en conseqüència, l'Estatut no representa una expressió de sobirania, sinó d'autonomia – Sentència del Tribunal Constitucional espanyol 4/1981-). Per això és la norma institucional bàsica de la comunitat autònoma, a partir de la qual es generen la resta de normes jurídiques autonòmiques. Des d'aquesta perspectiva, l'Estatut compleix tres funcions essencials: 1) constituir jurídicament la comunitat autònoma determinant-ne els seus òrgans d'autogovern; 2) completar materialment la forma d'Estat que la Constitució dissenya; i 3) determinar el sistema de producció normativa pròpia.

---

<sup>3</sup> Sala, G. *Integració política: Institucions i processos*. Barcelona: Fundació Universitat Oberta de Catalunya, 2009, Mòdul 2, p. 22-24.

<sup>4</sup> El bloc de la constitucionalitat integra el conjunt de normes que tenen la funció de distribuir i ordenar el repartiment de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, i el conjunt de normes que haurà d'aplicar el Tribunal Constitucional quan es tracti de resoldre un conflicte competencial entre les diverses instàncies de govern.

El procediment d'elaboració de l'Estatut de Catalunya del 1979 es va dur a terme a través de la disposició transitòria segona de la Constitució, la qual fa una remissió a l'art. 151.2 del text constitucional<sup>5</sup>. Dues notes configuren decisivament la naturalesa jurídica de l'Estatut: per una banda, s'aprova en forma de llei orgànica (norma que només pot emanar de les Corts Generals i que està subordinada a la Constitució), i, per una altra, l'Estatut només té aquest caràcter de llei orgànica des d'un punt de vista estrictament formal (art. 81.1 de la Constitució). És una llei orgànica totalment atípica, per ser una norma estatal i a la vegada autonòmica, per el seu caràcter pactat entre les institucions estatals i les catalanes, per la intervenció del poble català per mitjà del referèndum, que es donen tant en la fase d'elaboració com en la de la reforma de l'Estatut (participació que en cap cas té lloc en la tramitació de qualsevol altre tipus de llei orgànica) i per la funció que compleix l'Estatut d'Autonomia de Catalunya dins l'ordenament jurídic per manament exprés de la Constitució de completar la forma d'Estat que la Constitució esbossa (art. 147.1 de la Constitució).

El contingut mínim que ha d'incloure qualsevol estatut d'autonomia és la denominació de la comunitat que millor respongui a la seva identitat històrica, la delimitació del seu territori, la denominació, l'organització i la seu de les institucions autònomes pròpies i les competències assumides dins el marc establert a la Constitució i les bases per al traspàs dels serveis corresponents a les mateixes. Aquesta llista establerta a l'article 147.2 de la Constitució no és tancada, per tant, l'Estatut pot regular altres matèries, com per exemple, en el cas de l'Estatut de Catalunya, sobre la regulació de la condició política de català, l'organització territorial, les finances o l'economia.

#### **4. La reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (2006)<sup>6</sup>**

La reforma de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya s'ha d'ajustar al procediment de reforma que ell mateix estableix, requerint-se, en qualsevol cas, l'aprovació de les

---

<sup>5</sup> Respecte a les vies d'accés a l'autonomia, la Constitució ofereix diversos procediments perquè els titulars (regions i nacionalitats) manifestin la voluntat de constituir-se en comunitat autònoma.

Hi ha dos procediments per a tot el territori, un de caràcter general (art. 143.2, amb la variant de la disposició transitòria primera), i un de caràcter especial (art. 151.1), que exigeix una manifestació més àmplia de la voluntat autonòmica. Al costat d'aquests procediments, s'estableixen unes vies específiques destinades a ser utilitzades per determinats territoris: la disposició transitòria segona –per a Catalunya, País Basc i Galícia–; la disposició addicional primera i la disposició transitòria quarta –territoris forals, especialment Navarra–, i l'article 144.b i la disposició transitòria cinquena –Ceuta i Melilla.

<sup>6</sup> Barceló, M.; Vintró, J. (coord.). *Dret Públic de Catalunya*. Barcelona: Atelier, 2008, p. 75-114.

Corts Generals per llei orgànica i d'un referèndum entre els electors inscrits en els censos corresponents (articles 147.3 i 152.2 de la Constitució). La reforma estatutària, doncs, és exclusivament la que es duu a terme per mitjà del procediment establert pel mateix Estatut d'Autonomia de Catalunya. I, precisament, aquesta rigidesa en la reforma de estatutària es converteix en una garantia davant el legislador estatal i autonòmic del dret a l'autonomia, garantint-se una major estabilitat de la forma d'organització territorial de l'Estat i de les relacions entre el poder de l'Estat central i el poder autonòmic.

El parlament de Catalunya va impulsar diverses actuacions sobre la necessitat de millorar i aprofundir en l'autogovern de Catalunya, que es van traduir en la constitució d'una *Comissió d'estudi per a l'aprofundiment de l'autogovern* i en l'aprovació d'un informe de 2002<sup>7</sup>, per part de la citada Comissió, on es va fer palesa l'existència d'importants dèficits i mancances en el desplegament de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i en el nivell de l'autogovern assolit i, és per això que en aquest informe es proposaven vies de millora. Entre aquestes vies es feia referència a la reforma estatutària, nomenant-se el 19 de febrer de 2003, una Ponència del Parlament de Catalunya per tal d'elaborar una proposta de reforma de l'Estatut d'autonomia, que va seguir el tràmits del procediment ordinari de reforma previstos a l'article 56 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya 1979.

Malgrat la transcendència històrica de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1979, en el sentit de que va permetre la recuperació del dret a l'autogovern de Catalunya i va fer possible el període més llarg d'autogovern de la història de Catalunya, els especialistes van valorar que l'autonomia de Catalunya, tot i ser d'una amplitud bastant gran, era de baixa qualitat, causada fonamentalment per la interpretació i l'aplicació pràctica que se n'havia fet d'aquesta autonomia. Aquesta "administrativització" de l'autonomia de Catalunya suposava la corresponent pèrdua de capacitat de decisió política. Alguns dels indicadors que mostraven aquesta baixa qualitat de l'autonomia feien referència al dèficit de Catalunya en el finançament o la reduïda capacitat de la Generalitat per adoptar polítiques pròpies en àmbits materials complets i coherents per l'expansió de les competències estatals, per exemple, a través de les lleis de bases o de

---

<sup>7</sup> Publicat al butlletí oficial del Parlament de Catalunya de 5 de desembre de 2002, que va ser objecte de debat i aprovació pel ple del Parlament el dia 17 de desembre del 2002.

l'abast extraterritorial dels fenòmens objecte de les competències, reforçat amb el criteri de l'interès general. El resultat de tot això era que la majoria de lleis aprovades pel parlament de Catalunya eren de contingut subvencional, organitzatiu i procedimental.

Tanmateix, el fet que a Espanya no hi ha mecanismes eficaços de participació de les comunitats autònomes en les institucions estatals i en la determinació de les seves polítiques (en són exemples clars el Senat, que hauria de ser un dels mecanismes de descentralització i de participació i que no ha funcionat), i també la manca de participació en la designació de membres d'òrgans constitucionals de l'Estat (del Tribunal Constitucional i del Consell General del Poder Judicial, entre d'altres), com la manca de participació efectiva en les institucions comunitàries (excepte amb la participació mínima del que suposa ser integrant del Comité de les Regions), va originar la necessitat de canviar aquesta dinàmica i intentar modificar aquest dèficit col·laboratiu sobre dues premisses bàsiques: gaudir de plena llibertat d'elecció política en les competències exclusives de la Generalitat de Catalunya, i en els altres casos arbitrar sistemes de participació en instàncies estatals i mecanismes de col·laboració amb altres comunitats autònomes per adoptar polítiques comunes.

Per tots els motius anteriors, el Parlament de Catalunya, amb el suport d'amplis sectors socials i polítics, va impulsar un procés de reforma estatutària els objectius del qual es podien resumir en dos: aconseguir més poder polític i aconseguir un millor finançament per a Catalunya.

Aquests objectius de la reforma estatutària partien del fet que la Constitució Espanyola de 1978 estableix un marc flexible per l'organització territorial de l'Estat, basat en el dret a l'autonomia i en el principi dispositiu, la qual cosa implica que dins del mateix marc constitucional, l'exercici del dret, la definició i l'abast de l'autonomia admet diferents concrecions (és a dir, l'existència de diferents règims autonòmics heterogenis). Aquesta flexibilitat inicial, però, no s'ha reflectit en el resultat, en la mesura que s'ha generalitzat la constitució de comunitats autònomes amb un contingut bastant homogeni de totes aquestes pel que fa al nivell d'autogovern. Tampoc l'Estatut d'Autonomia del 1979 donava una resposta adequada a les noves exigències polítiques que anaven apareixent, tant com a conseqüència de noves demandes i necessitats socials com per la consolidació i ampliació d'organitzacions supraestatals (la Unió Europea) i

d'un nou esquema de repartiment del poder polític, que passaria pel reconeixement de nous drets i deures, de principis rectors de les polítiques públiques i de la definició d'un sistema de relacions específic tant amb la Unió Europea com amb l'Estat i amb les altres comunitats autònomes.

D'aquesta manera, es va considerar que la reforma estatutària era una de les vies amb més possibilitats per millorar i aprofundir en l'autogovern de Catalunya. Els límits de la reforma estatutària venien fixats per les regles i principis constitucionals, la funció constitucional dels estatuts d'autonomia atesa la seva posició en el sistema de fonts i el de la manifesta irraonabilitat lògica, jurídica o pràctica dels resultats assolits, de manera que calia proposar tècniques noves que conduïssin a resultats lògics i adequats a les finalitats perseguides.

Al respecte, la reforma estatutària no pretenia modificar la Constitució sinó respectar escrupolosament els seus límits i principis, però sí que pretenia aprofitar al màxim les possibilitats que ofereixen els estatuts d'autonomia i la seva posició específica en el sistema de fonts, per garantir i completar les competències de la Generalitat, evitant d'aquesta manera la “desconstitucionalització” del sistema de repartiment competencial. En qualsevol cas, la reforma que es va proposar era molt àmplia i profunda. I, en darrer terme, el pacte polític és el que al final determina el grau d'autonomia que pot assolir cada Comunitat Autònoma i les seves relacions amb l'Estat, i el que, d'alguna manera estava en joc, en definitiva, era el grau d'heterogeneïtat política que l'Estat estava disposat a acceptar dins del marc flexible de la Constitució.

L'estructura de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya 2006 consta d'un preàmbul, que assenyala que “el Parlament de Catalunya, recollint el sentiment i la voluntat de la ciutadania de Catalunya ha definit Catalunya com a nació d'una manera àmpliament majoritària (...)”; un títol preliminar, que defineix Catalunya com a nacionalitat; el títol primer dedicat als drets, deures i principis rectors, matèries que s'inclouen per primera vegada al text estatutari; el títol segon sobre les institucions; el títol tercer respecte del poder judicial; el títol quart fa referència a les competències de la Generalitat; el títol cinquè es dedica a les relacions de la Generalitat amb l'Estat, amb altres comunitats autònomes, amb la Unió Europea i a l'acció exterior de la Generalitat; el títol sisè, en

relació amb el sistema de finançament; i, finalment, el títol setè es dedica a la reforma del procediment de reforma de l'Estatut d'Autonomia.

#### **4.1. Principals novetats i canvis que proposa l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006**

Els principals canvis que proposa l'Estatut català 2006 respecte a l'organització territorial de l'Estat i les relacions entre Catalunya i l'Estat es desglossen en tres principals grups de reformes: el competencial, el de les relacions intergovernamentals i el de la participació en els òrgans constitucionals de l'estat.

##### **4.1.1. Àmbit competencial**

En relació amb l'àmbit competencial ha de destacar-se, d'una banda, el bloqueig de les bases competencials estatals amb la definició detallada del significat i contingut de les competències exclusives i excloents i, d'altra banda, el finançament.

Pel que fa al bloqueig de les bases competencials de l'estat i la definició de competències, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya vol impedir que l'estat central tingui la capacitat d'intervenir en matèries de competència exclusiva per via de la legislació del que es considera bàsic per a tot l'Estat.

Fins a ara el Tribunal Constitucional havia decidit que les competències exclusives de les Comunitats Autònomes no eren excloents, en el sentit que l'estat podia regular tot allò que es considerés bàsic encara que interferís amb una competència exclusiva autonòmica, en virtut d'una interpretació extensiva de l'article 149.1.1 de la Constitució ("l'Estat té competència exclusiva sobre (...): la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionales"). Amb el nou articulat estatutari s'intenta definir de manera més precisa, en base a la jurisprudència del Tribunal Constitucional, tot allò que correspon a la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya perquè no pugui ser considerat bàsic i per tant de competència estatal per via indirecta. Per exemple, sobre la competència de Catalunya en "comerç interior", l'Estatut d'Autonomia de Catalunya 2006 explicita que els horaris comercials són part d'aquesta competència. El Tribunal Constitucional fins a ara havia decidit que la regulació d'horaris comercials era de l'Estat en virtut de ser bàsic per a l'ordenament general de



l'economia i de la unitat de mercat. Respecte de la competència de Catalunya en “caixes d'estalvis i fons de pensió”, fins a ara el Tribunal Constitucional havia acordat que la Generalitat tenia competència al regular les condicions de caixes i fons de pensió que no tinguessin activitat fora del territori autonòmic. Aquelles entitats que actuen en el conjunt del territori de l'estat són regulades per aquest en funció de l'ordenament bàsic de l'economia. En canvi, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya 2006 recull la competència de la Generalitat en aquesta matèria de manera que pugui regular les entitats amb seu catalana que actuen sobre el conjunt de l'Estat.

Aquests exemples posen de relleu el significat del bloqueig de les bases tan discutit durant el procés de reforma de l'Estatut, a la vegada que també expliquen perquè el nou Estatut és un document llarg (223 articles).

Sobre el finançament, el canvi consisteix a obtenir capacitat recaptadora pròpia i un increment de la capacitat impositiva de la Generalitat, la qual cosa implica incidir en la recaptació d'impostos i adquirir la titularitat de noves bases imposables, de manera que la Generalitat decideixi què i quant s'ha de pagar en impostos i en quins conceptes. Aquesta capacitat faculta a la Generalitat de Catalunya d'omplir més autònomament les seves arques i d'establir condicions més atractives per a companyies i empreses per a invertir a Catalunya, fent de Catalunya una Comunitat Autònoma més competitiva.

#### **4.1.2. Àmbit de les relacions intergovernamentals**

En relació amb el canvi institucional de relacions entre el govern central i el català, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (Secció Primera del Capítol I del Títol V; articles 175 i següents) proposa, entre d'altres temes: un sistema d'administració única, de manera que les administracions catalanes s'encarreguin de l'execució de les polítiques estatals en el seu territori; l'establiment d'una comissió bilateral Generalitat-Estat concebida com la instància de trobada i relació permanent entre els dos ens, que ha de permetre l'intercanvi constant d'informació, la coordinació de les polítiques en les que calgui articular les competències que desposa cada una i la cooperació en tots els assumptes d'interès comú (article 183); la possibilitat de sol·licitar al Govern de l'estat la intervenció en la delegació negociadora sobre acords i convenis internacionals que afectin el propi àmbit d'autonomia de Catalunya (article 196); la capacitat d'establir acords i convenis amb altres Comunitats Autònomes (article 178).

Alguns autors han destacat que aquest panorama relacional Catalunya-Estat adopta criteris propis dels sistemes confederals més que dels federals. En els sistemes confederals cada territori manté la seva sobirania i per tant té capacitat d'intervenció en tots aquells acords que li afecten. La reforma no demana capacitat d'intervenció per a negociar allò que afecta al propi àmbit competencial, sinó allò que afecta a Catalunya en general. No es limita a ser una defensa de l'àmbit competencial sinó dels interessos de Catalunya en qualsevol cas.

Per tant, el sistema de relacions intergovernamentals que suposa l'Estatut d'Autonomia de Catalunya és molt nou<sup>8</sup>. Pràcticament cap sistema federal estableix relacions exclusivament o principalment bilaterals amb les regions que la componen. Habitualment, els interessos de les regions en un sistema federal es consideren en conjunt, no individualment, mitjançant els Senats, permeten la participació en conjunt de les regions en les decisions centrals.

#### **4.1.3. Àmbit de la participació en els òrgans constitucionals de l'estat.**

Els diversos mecanismes de participació de Catalunya en els òrgans constitucionals de l'Estat és altre aspecte clau de la nova relació entre Catalunya i el poder central (Secció Segona del Capítol I del Títol V de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya).

La Constitució espanyola pràcticament no estableix cap mecanisme de participació de les Comunitats Autònomes en l'àmbit de les institucions i les decisions estatals que els afecten (excepte, la institució del Senat, tot i que ja ha quedat més que demostrat durant el curs que no assoleix la seva funció com càmera de representació territorial).

D'aquesta manera, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya afirma el dret de participar de la Generalitat en aquest àmbits decisionals estatals (art. 174.3) i també introdueix mecanismes que assegurin aquesta participació en algunes institucions i

---

<sup>8</sup> Per altra banda, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix els drets històrics com a font i origen de l'autogovern de Catalunya (article 5). Aquesta redacció és també molt innovadora a nivell de dret comparat.

òrgans. En aquest sentit, la dificultat (o el problema) d'aquesta regulació de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya pot venir provocada pel fet que per a dur a terme aquesta participació es requereix una regulació jurídica de l'Estat que configuri aquestes institucions i òrgans. És a dir, es necessita que es modifiqui la legislació estatal (i, en molts casos, es tracta de lleis orgàniques, la qual cosa ho fa encara més difícil, per les exigències de majories qualificades per a les seves aprovacions). Quant al contingut d'aquesta Secció segona de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, es contempla la participació de la Generalitat en el Senat (article 179), el Tribunal Constitucional, el Consell General del Poder Judicial (article 180), els organismes estatals de caràcter econòmic i social (articles 181 i 182).

## **5. L'estat autonòmic vs. l'estat federal**

Un estat federal, com a model ideal, se situa entre l'estat regional i la confederació. L'estat federal representa un pas més enllà en el grau de descentralització política de l'estat regional, encara que es diferencia d'aquest últim model pel fet que els ens subcentrals en una federació (a diferència de l'estat regional, com a Itàlia) ostenten la titularitat de les seves competències (la diferència, doncs, entre un model i un altre no consisteix en el nombre de competències que exerceixen els ens subcentrals). En un estat federal el govern central no pot decidir unilateralment la reducció o l'eliminació de les seves competències ja que les mateixes es garanteixen constitucionalment i estan protegides d'una possible reforma constitucional unilateral per part del govern central o altres ens federals<sup>9</sup>.

Una de les característiques essencials dels estats federals consisteix en la presència de dos nivells de govern, el central i els subestats, amb capacitat de decisió última sobre determinades matèries. Espanya és un dels països d'Europa amb divisions polítiques més visibles sobre qüestions territorials. Les desigualtats i rivalitats regionals han assolit cada vegada més rellevància en l'agenda política de les últimes dècades. Pot dir-se que actualment l'estat espanyol és un dels més descentralitzats d'Europa i, sens dubte, ha arribat al punt de descentralització més elevat de tota la història espanyola contemporània. En aquest sentit, no hi ha dubte que a Espanya es dona aquest doble

---

<sup>9</sup> Barceló; Vintó, op. cit., 115 i s.; i Aja, Eliseo. *El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Ensayo, 2003, p. 95 i s.

nivell institucional, tant des del punt de vista orgànic com competencial. Per tant, a Espanya existeix aquesta primera característica principal dels estats federals. Cal destacar que en el cas espanyol el poder judicial és únic a tot el territori estatal (igualment succeeix a estats federals com Àustria, Canadà o la India on tampoc el poder judicial està dividit verticalment).

La segona característica general dels estats federals que no es compliria en el cas espanyol fa referència al paper del Senat espanyol. El sistema parlamentari espanyol es caracteritza per ser un bicameralisme imperfecte, puix que el Senat espanyol és una mera càmera de segona lectura, amb una clara subordinació del Senat respecte del Congrés. Amb la qual cosa, Espanya manca d'un bicameralisme perfecte de tipus federal, com existeix als Estats Units d'Amèrica, Alemanya, Canadà, Àustria, Suïssa o Bèlgica. El debat sobre la reforma del Senat és un tema permanent en l'agenda política i l'opinió pública.

La tercera característica fa referència a les relacions orgàniques i cooperatives entre les Comunitats Autònomes i l'Estat central. Actualment, en qualsevol estat federal, el sistema de participació dels Estats membres en la federació i la col·laboració entre tots ells és fonamental. En els últims anys la majoria d'estats federals han passat d'un federalisme estrictament dual a un model federal cooperatiu. No obstant això, a Espanya, la falta d'institucions cooperatives federals (i entre elles, el Senat) és possiblement la insuficiència més destacada de l'Estat de les Autonomies, amb el que es dificulta enormement la integració de les Comunitats Autònomes en les polítiques de l'Estat.

La quarta característica de tipus federal i que si que es compleix a Espanya fa referència al sistema de justícia constitucional, a través del tribunal constitucional (o, si escau, els tribunals suprems) que s'encarreguen de resoldre els conflictes competencials entre el Govern central i les regions. 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'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 classe de recursos contra lleis centrals o autonòmiques que afectin l'àmbit de la seva autonomia. El paper del Tribunal Constitucional espanyol com 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 única institució capaç d'oferir solucions.

La cinquena característica de tipus federal tracta sobre la reforma de la Constitució. En aquest sentit, la Constitució només preveu la participació de les Comunitats Autònomes en la iniciativa de la reforma constitucional. Les mateixes no poden participar ni en el procés d'elaboració ni en l'aprovació del nou text constitucional. Aquesta és potser la diferència més assenyalada entre el sistema autonòmic espanyol i els sistemes federals tradicionals.

La sisena característica es refereix que les Comunitats Autònomes no tenen plena autonomia per a reformar els seus propis estatuts d'autonomia atès que els mateixos han de ser aprovats també per les Corts Generals.

La setena característica recau en el sistema de finançament de les Comunitats Autònomes. A Espanya es compleix el requisit dels Estats federals de l'existència d'una hisenda pública, tant per al conjunt de l'estat com per a cadascuna de les Comunitats Autònomes i, per tant, cada ens autonòmic aprova anualment un pressupost d'ingressos i despeses. Els principis de finançament autonòmic són tres (article 156 de la Constitució): l'autonomia financera, la solidaritat interterritorial i la coordinació entre hisenda estatal i hisendes autonòmiques.

Vistes breument aquestes set característiques dels estats federals, algunes de les quals es compleixen per l'Estat espanyol, pot argumentar-se tant que Espanya és federal com que no ho és<sup>10</sup>.

D'una banda, podria dir-se que l'estat espanyol no és federal perquè des d'un punt de vista constitucional no ho és. La Constitució no diu en cap moment que Espanya sigui federal. Fins i tot les expressions habituals d'Espanya com “estat de les autonomies”, “estat autonòmic” o “estat de les comunitats autònomes” no apareixen en el text constitucional (l'exemple de Suïssa seria el cas a l'inrevés de l'espanyol, en la mesura de que constitucionalment es denomina Confederació Helvètica essent realment una federació).

Tampoc ho seria perquè a l'estat espanyol no existeixen relacions cooperatives, com ja s'ha vist, i sovint aquests mecanismes són vistos com un caràcter definitori del federalisme. A més, perquè a Espanya es 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 podrien afectar als poders autonòmics de forma unilateral i, finalment, implicar una falta de protecció del dret a l'autonomia de les mateixes. Finalment, podria argumentar-se que l'estat espanyol no seria federal ja que les Comunitats autònomes no tenen capacitat per a elaborar i canviar els seus estatuts d'autonomia de forma autònoma, sinó que es requereix una aprovació pel parlament espanyol.

En contraposició, també seria factible afirmar que l'estat espanyol és federal per les raons que es detallessin a continuació. Un primer argument faria referència al fet que encara que la Constitució no reconegui formalment la seva condició d'estat federal no implica que no ho sigui (el cas de Suïssa serviria com exemple). Així mateix, part de la doctrina diria que és federal perquè la presència d'institucions cooperatives seria una característica típica dels federalismes cooperatius, però no del federalisme en si mateix, després, la seva manca no serviria per a dir que l'estat no és federal. En tercer lloc, s'argumentaria que Espanya és federal dient que l'article 2 de la Constitució protegeix el dret d'autonomia de les comunitats autònomes, amb la qual cosa el qual es pugui

---

<sup>10</sup> Sala, G., cit., op.cit., p. 22-24.

reformar la Constitució sense participació de les mateixes no provocaria una afectació de la seva autonomia. Finalment, sobre la participació de l'Estat central en l'elaboració i la reforma dels estatuts d'autonomia, s'afirmaria que l'Estat espanyol és federal atès que la participació de les Corts Generals en l'aprovació i la reforma dels estatuts d'autonomia no és més que un requisit formal, i a més, en diversos casos, el procediment d'elaboració i reforma dels estatuts d'autonomia també requereix un referèndum (posterior) per part de la població de la comunitat implicada.

Fins a aquí, s'han repassat alguns arguments pels quals es podria afirmar que l'estat espanyol seria o no federal. No obstant això, segons sigui, es qualifica a l'estat espanyol com estat compost, sui generis, federal no institucionalitzat, federal imperfecte, gairebé federal, unitari-federal, entre altres expressions distintes.

En definitiva, entendre a l'estat espanyol com un estat federal dependrà, en gran mesura, de la definició de federalisme de la qual es parteixi. No és el mateix dir que Espanya és un estat federal segons el concepte de federalisme tradicional defensat per autors com William Riker o Duchacek, que són definicions de federalisme que tenen en compte elements que sí que té l'Estat espanyol (com poden ser la descentralització política o la garantia constitucional de l'autonomia), que dir que Espanya és un estat federal segons altres concepcions de federalisme diferents a les tradicionals, com podria ser partir de la definició del federalisme cooperatiu en el sentit que entén, per exemple, autors com Daniel Elazar<sup>11</sup>, amb la qual cosa es diria que Espanya no és un estat federal.

## **6. El cas espanyol i Europa<sup>12</sup>**

Comparant l'evolució del cas espanyol i català amb la d'altres règims d'autonomia regional a Europa, cal destacar que les actuals pressions en relació amb la globalització, junt amb la necessitat de reconciliar la diversitat ètnica, religiosa, lingüística, etc., en una mateixa unitat estatal, així com la necessitat de millorar la governança del sistema, ha produït un increment significatiu en el número d'estats europeus de considerar les avantatges de la descentralització i dels sistema polític federal. La confirmació simbòlica d'aquesta tendència ens la dona l'organització constitucional actual dels estats de la Unió Europea, considerant que quan es va realitzar

---

<sup>11</sup> Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Univ. of Alabama Press, 1987.

<sup>12</sup> Vegeu Joachim Jens Hesse i Vincent Wright (eds.) *Federalising Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems* (Oxford: OUP 1996).

l'acte constitutiu de la comunitat econòmica europea només un estat fundador tenia una estructura de base federal o regional (Alemanya), i en l'actualitat realitat constitucional molts estats regionalitzats (Alemanya, Bèlgica, Itàlia, Àustria i Espanya), o bé processos de descentralització a l'interior d'ordenaments tradicionalment unitaris (Regne Unit i França). D'aquesta manera, la problemàtica sobre les modalitats de participació dels ens descentralitzats en els processos de decisió de la Unió Europea és un tema avui ineludible, que necessita de procediments adequats de col·laboració entre els diversos nivells institucionals que componen l'ordenament nacional, actualment hi ha una multiplicitat d'experiències diverses per a reconèixer l'autonomia constitucional d'autoritats locals. En definitiva, en la majoria d'estats europeus s'observen pressions internes cap a la descentralització i l'extensió de les propostes de reforma constitucional que respon sobre la revitalització de les demandes per autogovern de egions culturals tals com factors externs com la globalització o l'europeatització. Actualment, dins del sistema legal europeu coexisteixen sistemes federals (Alemanya i Àustria), formes de regionalisme madur (Itàlia i Espanya), sistemes tradicionals unitaris amb processos de descentralització (Regne Unit i França), casos de regionalització -o federalització- per dissociació (Bèlgica), formes d'especial autonomia per alguns territoris dins del territori nacional (Portugal, Finlàndia, Dinamarca, França i Holanda), tot això en el marc del debat sobre la regionalització respecte dels estats d'Europa de l'Est que recentment han accedit a la Unió Europea.

## **7. Conclusions**

L'Estat autonòmic ressalta l'autogovern i descuida el govern compartit, en la mesura que li manquen institucions que afavoreixin la participació de les Comunitats Autònomes en el poder estatal però quines són les conseqüències de la reforma estatutària catalana? manté aquesta deficiència, la corregeix o l'agreuja?

La creació de nous sistemes de cooperació per part de l'Estatut aporten al sistema autonòmic aspectes de govern compartit que fins a la reforma estatutària li mancaben, malgrat que el caire bilateral dels fòrums de negociació que estableix no corregeixen les mancances institucionals de l'Estat de les Autonomies per a ser considerat un estat plenament cooperatiu. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya busca la interacció entre Catalunya i l'Estat, per tal de poder negociar allò que ha de fer un i



l'altre govern, de forma més o menys unilateral i amb capacitat de pactar i de renunciar al pacte.

Actualment, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya està essent sotmès a una revisió de constitucionalitat per part del Tribunal Constitucional com a intèrpret suprem de la Constitució, norma jeràrquicament superior a l'Estatut. Si l'Estatut d'Autonomia anés en contra de la Constitució, el contingut estatutari hauria de declarar-se inconstitucional ja que un Estatut no pot alterar la Constitució. A aquesta situació se li ha de sumar la realitat de que, com sigui que l'Estat autonòmic està definit pel bloc de la constitucionalitat, i no només per la Constitució, és perfectament plausible que la reforma d'un o més Estatuts canviï el funcionament de l'Estat Autonòmic en diversos aspectes claus, i és perfectament lícit que ho faci, ja que l'origen i la definició de l'Estat autonòmic es troba en el bloc de la constitucionalitat i no només en la Constitució. En conseqüència, l'estat autonòmic permet que aquest pugui ser modificat sense reforma constitucional, la qual cosa és una característica insòlita del sistema espanyol.

Publicat a [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr), 28 gener 2010

© [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr)